ISSN 1725-2431

Journal officiel de l'Union européenne

C 309

49e année

Édition de langue française

Communications et informations

16 décembre 2006

Numéro d'information | Sommaire | Page

I *Communications*

. . . . . .

II *Actes préparatoires*

Comité économique et social européen

428e session plénière des 5 et 6 juillet 2006

2006/C 309/01 Avis du Comité économique et social européen sur la «Régulation de la concurrence et consommateurs» 1

2006/C 309/02 Avis du Comité économique et social européen sur la «Mise en œuvre du programme communautaire de Lisbonne — Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Davantage de recherche et d'innovation/ Investir pour la croissance et de l'emploi» *[COM(2005) 488 final]* 10

2006/C 309/03 Avis du Comité économique et social européen sur la Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les médicaments de thérapie innovante et modifiant la directive 2001/83/CE ainsi que le règlement (CE) no 726/2004 *[COM(2005) 567 final — 2005/0227 (COD)]* 15

2006/C 309/04 Avis du Comité économique et social européen sur la Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne: une stratégie de simplification de l'environnement réglementaire *[COM(2005) 535 final]* 18

2006/C 309/05 Avis du Comité économique et social européen sur la Proposition de règlement (CE) du Parlement européen et du Conseil établissant le code des douanes communautaire (Code des douanes modernisé) *[COM(2005) 608 final — 2005/0246 (COD)]* 22

2006/C 309/06 Avis du Comité économique et social européen sur le Livre blanc: la politique des services financiers pour la période 2005-2010 *[COM(2005) 629 final]* 26

FR

Prix: 26 EUR

(Suite au verso)

Numéro d'information	Sommaire *(suite)*	*Page*
2006/C 309/07	Avis du Comité économique et social européen sur la Proposition de décision du Conseil approuvant l'adhésion de la Communauté européenne à l'acte de Genève de l'arrangement de La Haye concernant l'enregistrement international des dessins et modèles industriels, adopté à Genève le 2 juillet 1999 *[COM(2005) 687 final — 2005/0273 (CNS)]* et la — Proposition de règlement du Conseil modifiant les règlements (CE) nº 6/2002 et (CE) nº 40/94 *en vue de donner effet à l'adhésion de la Communauté européenne à l'acte de Genève de l'arrangement de La Haye concernant l'enregistrement international des dessins et modèles industriels [COM(2005) 689 final — 2005/0274 (CNS)]*	33
2006/C 309/08	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil européen et du Parlement définissant les règles de participation des entreprises, des centres de recherche et des universités pour la mise en œuvre du septième programme-cadre de la Communauté européenne et fixant les règles de diffusion des résultats de la recherche (2007-2013)» *[COM(2005) 705 final — 2005/0277 (COD)]*	35
2006/C 309/09	Avis du Comité économique et social européen sur la Proposition de règlement du Conseil (Euratom) définissant les règles de participation des entreprises, des centres de recherche et des universités pour la mise en œuvre du septième programme-cadre de la Communauté européenne de l'énergie atomique et fixant les règles de diffusion des résultats de la recherche (2007-2011) *[COM(2006) 42 final — 2006/0014 (CNS)]*	41
2006/C 309/10	Avis du Comité économique et social européen sur la Proposition de règlement du Conseil abrogeant le règlement (CEE) nº 4056/86 déterminant les modalités d'application des articles 85 et 86 du traité aux transports maritimes et modifiant le règlement (CE) nº 1/2003 de manière à étendre son champ d'application au cabotage et aux services internationaux de tramp *[COM(2005) 651 final/2 — 2005/0264 (CNS)]*	46
2006/C 309/11	Avis du Comité économique et social européen sur «La sécurité aérienne»	51
2006/C 309/12	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux déchets» *[COM(2005) 667 final — 2005/0281 (COD)]*	55
2006/C 309/13	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen — Plan d'action 2006-2008 pour la simplification et l'amélioration de la politique commune de la pêche» *[COM(2005) 647 final]*	60
2006/C 309/14	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Stratégie thématique sur l'utilisation durable des ressources naturelles» *[COM(2005) 670 final — (SEC(2005) 1683 + SEC(2005) 1684)]*	67
2006/C 309/15	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil concernant la lutte contre le pou de San José» *[COM(2006) 123 final — 2006/0040 (CNS)]*	71
2006/C 309/16	Avis du Comité économique et social européen sur les «Risques et problèmes liés à l'approvisionnement de l'industrie européenne en matières premières»	72
2006/C 309/17	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant le Système européen de statistiques intégrées de la protection sociale (SESPROS)» *[COM(2006) 11 final — 2006/0004 (COD)]*	78
2006/C 309/18	Avis du Comité économique et social européen sur «Les relations entre l'UE et la Communauté andine des nations»	81
2006/C 309/19	Avis Comité économique et social européen sur «L'avenir de la politique de dimension septentrionale»	91
2006/C 309/20	Avis du Comité économique et social européen sur la «Politique européenne de voisinage»	96

FR

(Suite page 3 de couverture)

Numéro d'information	Sommaire *(suite)*	*Page*
2006/C 309/21	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Conseil relative au système des ressources propres des Communautés européennes (CE, Euratom)» *[COM(2006) 99 final — 2006/0039 (CNS)]*	103
2006/C 309/22	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil concernant les franchises de la taxe sur la valeur ajoutée et des accises perçues à l'importation de marchandises par des voyageurs en provenance de pays tiers» *[COM(2006) 76 final — 2006/0021 (CNS)]*	107
2006/C 309/23	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Mise en œuvre du Programme communautaire de Lisbonne: Stimuler l'esprit d'entreprise par l'enseignement et l'apprentissage» *[COM(2006) 33 final]*	110
2006/C 309/24	Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre blanc pour une politique de communication européenne» *[COM(2006) 35 final]*	115
2006/C 309/25	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Cohésion sociale: donner du contenu à un modèle social européen»	119
2006/C 309/26	Avis du Comité économique et social européen sur «Le rôle des organisations de la société civile dans l'application de la politique communautaire de cohésion et de développement régional»	126
2006/C 309/27	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil relatif à la constitution d'une entreprise commune pour la réalisation du système européen de nouvelle génération pour la gestion du trafic aérien (SESAR)» *[COM(2005) 602 final — 2005/0235 (CNS)]*	133
2006/C 309/28	Avis du Comité économique et social européen sur «L'avenir des services d'intérêt général»	135

FR

II

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

428e SESSION PLÉNIÈRE DES 5 ET 6 JUILLET 2006

Avis du Comité économique et social européen sur la «Régulation de la concurrence et consommateurs»

(2006/C 309/01)

Le 14 juillet 2006, conformément à l'article 29 paragraphe 2 du Règlement intérieur, le Comité économique et social européen a décidé d'élaborer un avis sur le thème: *«Régulation de la concurrence et consommateurs»*

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 31 mai 2006 (rapporteuse: Mme SÁNCHEZ MIGUEL).

Lors de sa 428e session plénière des 5 et 6 juillet 2006 (séance du 5 juillet 2006) le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 134 voix pour, 0 voix contre et 2 abstentions.

1. **Conclusions et recommandations**

1.1 La libre concurrence suppose un bénéfice pour tous les acteurs du marché, notamment pour les consommateurs. Toutefois, le non-respect des dispositions juridiques en ce domaine a eu des conséquences sur les entreprises concurrentes. Les règles ont pour objectif de sanctionner et d'atténuer les effets économiques du manque de concurrence entre les entreprises.

1.2 Auparavant, les consommateurs ne disposaient pas d'instruments juridiques appropriés dérivés des règles de concurrence qui pouvaient leur permettre d'intervenir ou de porter réclamation pour les dommages occasionnés sur le marché par les pratiques concurrentielles interdites. Ce n'est qu'à partir du moment où de grands changements sont intervenus dans le marché intérieur (notamment la libéralisation des secteurs économiques d'intérêt général) que l'on a commencé à examiner la nécessité de créer des instruments permettant aux consommateurs de participer à la politique de la concurrence.

1.3 Le premier pas dans cette direction fut la nomination, au sein de la DG Concurrence, d'un conseiller chargé des relations avec les consommateurs, afin que les organisations de consommateurs puissent faire remonter jusqu'à lui les questions de concurrence pour lesquelles il est compétent. Aujourd'hui, trois ans plus tard, son efficacité est limitée du fait du manque de moyens appropriés pour l'exécution de cette tâche.

1.4 Pendant ce temps, dans les principaux secteurs déréglementés, la libre concurrence a été véritablement limitée, ce qui a eu un effet d'exclusion sur les entreprises concurrentes et de restriction évidente des droits économiques des consommateurs. L'une des raisons de cet effet négatif est la dimension nationale adoptée lors de la déréglementation par la plupart des États membres, avec un retour au protectionnisme national des entreprises. La Commission doit disposer des moyens nécessaires pour mettre fin à ces effets négatifs.

1.5 L'article 153.2 du TCE fournit à la Commission la base législative pour la création d'une action horizontale de protection des consommateurs dans le cadre des politiques communautaires, notamment de la politique de concurrence, afin que les modalités d'application des articles 81 et 82 du TCE reprennent les intérêts de ces derniers, ainsi que celui des entreprises concurrentes affectées par la violation des règles de concurrence. Les États membres devront à leur tour donner cette même finalité à leurs règles nationales.

1.6 En ce sens, il conviendra de lancer des actions afin de garantir la perception de dommages et intérêts du fait de la réalisation de pratiques interdites, notamment au niveau des droits économiques.

1.7 En outre, il convient d'améliorer les systèmes d'information et de consultation des consommateurs. Si la DG Concurrence conserve son conseiller chargé des relations avec les consommateurs, elle doit lui fournir les ressources nécessaires à

cette tâche et la DG SANCO doit faire participer les organismes avec lesquels elle travaille pour améliorer la qualité de son intervention sur les questions de concurrence directement liées aux intérêts des consommateurs. En ce sens, nous pensons que le Réseau européen de la concurrence pourrait adapter son activité pour tenir compte des informations et observations que les organisations de consommateurs nationales ou européennes souhaitent apporter afin de renforcer l'efficacité de la politique de concurrence sur les marchés et de voir leurs droits économiques reconnus.

2. **Orientation actuelle de la politique européenne de concurrence**

2.1 La libre concurrence est un principe fondamental de l'économie de marché, qui présuppose la liberté d'initiative des agents économiques et, en général, de toutes les personnes qui ont accès au marché. La nécessité de définir des règles compatibles avec la libre concurrence sur le marché et avec les droits de toutes les personnes qui le composent a donné naissance aux règles du Traité qui ont servi à sa réglementation. La Commission européenne a souligné ([1]), en pleine période de libéralisations, la nécessité de parvenir à un équilibre entre les intérêts des entreprises et ceux des consommateurs, compte tenu de nouvelles situations économiques non prévues dans les règles de concurrence. De même, elle a souhaité rendre efficaces les instruments volontaires et promouvoir le dialogue entre les consommateurs et les entreprises, afin d'améliorer la confiance des consommateurs dans le marché; en effet, la concurrence n'est pas un instrument suffisant pour ce faire.

2.2 La situation actuelle présente quelques nouveautés. Elles sont reprises dans le rapport de la Commission sur la politique de concurrence 2004 ([2]) et dans l'intervention de la Commissaire KROES ([3]). À chaque fois, l'on souligne la nécessité de centrer l'action sur les secteurs essentiels pour le marché intérieur et la compétitivité, conformément à l'agenda de Lisbonne, mais plus particulièrement sur la prise en compte des intérêts des consommateurs et surtout des conséquences des cartels et monopoles sur leurs droits. Cette prise de position peut être considérée comme un premier pas vers l'intégration de la protection des consommateurs dans les mesures de régulation du marché, du point de vue de la demande et plus uniquement de l'offre comme c'était le cas jusqu'à aujourd'hui.

2.3 Il convient de signaler que la politique de concurrence doit être une politique communautaire, en collaboration avec les États membres, non seulement parce qu'elle est applicable au marché unique et, par conséquent, aux opérations transfrontalières, mais aussi parce que sa finalité est d'harmoniser les règles nationales afin d'éviter l'application de politiques nationales protectionnistes visant à favoriser les marchés nationaux en écartant les concurrents. En ce sens, les instances communautaires jouent un rôle crucial, en particulier la Commission, qui est non seulement compétente en matière de formulation de propositions législatives régulant la concurrence, mais également au niveau du contrôle des concentrations et des aides d'État, toujours en faisant prévaloir l'intérêt général sur l'intérêt national.

2.4 Du fait de la libéralisation de secteurs d'intérêt général et de la réglementation des services financiers, l'on a cherché à établir une relation entre la politique de concurrence et d'autres politiques de la Commission, notamment celle des consommateurs. Ainsi, dans le dernier rapport sur la politique de concurrence (2004), la consolidation des intérêts et de la confiance des consommateurs dans le marché intérieur est mentionnée comme faisant partie des objectifs de l'application rigoureuse de cette politique.

2.5 En dépit de cette déclaration de principes, l'analyse des différentes dispositions de la politique européenne de la concurrence ne laisse apparaître que peu de consolidation: il n'y a de fait aucune évolution à ce niveau. En 2003, à l'occasion de la Journée européenne de la concurrence ([4]), un «conseiller chargé des relations avec les consommateurs» a été nommé au sein de la DG Concurrence. Il est compétent sur tous les chapitres de la politique de concurrence, afin de veiller aux intérêts des consommateurs. En outre, l'UE publie des brochures d'information ([5]) qui orientent et renseignent les consommateurs sur le contenu de la politique de concurrence et la façon dont elle peut influer sur leurs intérêts.

2.6 Parmi les fonctions du conseiller chargé des relations avec les consommateurs ([6]), il convient de souligner les suivantes:

— Servir de contact pour les organisations de consommateurs et les consommateurs individuels ([7]);

— Établir des contacts réguliers avec ces organisations, notamment avec le Groupe consultatif européen des consommateurs (GCEC);

— Porter à la connaissance des groupes de consommateurs les questions de concurrence pour lesquelles leur avis est important, et les conseiller sur la façon d'exprimer leur avis;

— Maintenir le contact avec les pouvoirs publics nationaux compétents pour les questions relatives aux consommateurs.

2.7 Cette orientation de la politique de concurrence vers la prise en compte, également, des intérêts des consommateurs devrait s'opérer horizontalement afin de supprimer le strict cloisonnement des compétences entre les directions générales Concurrence et SANCO. À cet effet, il faudrait une coordination permanente entre les différentes politiques, non seulement communautaires, mais également entre ces dernières et les politiques nationales, afin de parvenir à une libre concurrence de marché favorisant les agents économiques et sociaux et les consommateurs.

([1]) Plan d'action pour la politique des consommateurs 1999-2001.

([2]) SEC(2005) 805 final du 17.06.2005. Avis du CESE: JO C 110 du 09.05.2006, p. 8.

([3]) Londres, 15 septembre 2005, dans le cadre des journées «*European Consumer and Competition Day*».

([4]) Le 6 décembre 2003, à Rome, le Commissaire Monti a annoncé la nomination de M. Juan Antonio RIVIÈRE MARTI.

([5]) «La politique de concurrence de l'UE et le consommateur». Office des publications, Luxembourg.

([6]) Voir «XXXIII[e] Rapport sur la politique de concurrence — 2003», p. 6 et suivantes. SEC(2004) 658 final, du 04.06.2004. Avis du CESE — JO C 221 du 08.09.2005.

([7]) Via l'adresse électronique comp-consumer-officer@cec.eu.int.

3. **Politiques de concurrence de l'UE intéressant les consommateurs**

3.1 L'on peut affirmer que la politique de concurrence a récemment connu une évolution importante, non seulement du fait de l'influence considérable de la mondialisation de l'économie, mais également du fait de la nécessaire conciliation de la libéralisation des secteurs des services avec d'autres objectifs d'intérêt public, tels que celui consistant à garantir l'existence de plusieurs prestataires ainsi que leur fiabilité. Au titre de sa politique de concurrence, l'UE s'est engagée à jouer un rôle important face aux objectifs de concurrence tels que définis dans l'agenda de Lisbonne, à savoir centrés sur le bon fonctionnement de l'économie de marché et surtout des concentrations économiques, fondamentales pour la réussite de l'économie européenne face à nos concurrents internationaux, sans que soient réduits pour autant les droits entre les concurrents et surtout ceux des consommateurs européens.

3.2 La nécessité de définir concrètement la politique de concurrence intéressant les consommateurs oblige à examiner les chapitres qui la régulent, à savoir ceux qui correspondent aux articles du traité et à leurs modalités d'application, dont certaines ont fait l'objet de modifications récentes et d'autres sont en cours d'adoption.

3.3 *Accords et pratiques restrictives*

3.3.1 Les accords entre entreprises font partie des relations du marché qui servent à faciliter son bon fonctionnement. Cela n'est toutefois pas toujours utilisé à des fins concurrentielles, bien au contraire. Dès la création du marché commun, il a été jugé nécessaire de les interdire lorsqu'ils avaient pour finalité d'empêcher, de restreindre ou de fausser la libre concurrence. Il en va de même avec les associations d'entreprises, dont la forme la plus significative est le cartel, qui fonctionne au moyen d'unions entre entreprises, sans coordination apparente entre elles. Lorsque leur activité restreint ou empêche la libre concurrence, ils sont interdits.

3.3.2 Aussi bien pour les accords que pour les décisions d'associations d'entreprises, la base juridique est d'ordre contractuel, ce qui lie les parties, et leur validité est définie par le respect des dispositions légales applicables. Le problème est celui des effets produits sur des tiers et notamment sur les règles qui régissent la concurrence sur le marché.

3.3.3 En définitive, la finalité de la réglementation est d'interdire les résultats, à savoir la limitation de la concurrence, mais cela va plus loin étant donné qu'elle déclare nuls de plein droit tous les accords ou décisions d'association, avec les conséquences pratiques que cela entraîne pour la réparation des dommages causés aux concurrents et à l'économie en général au travers de la distorsion du fonctionnement des marchés.

3.3.4 Compte tenu de la complexité des situations rencontrées dans l'application des dispositions de l'article 81 du traité, aussi bien sur les marchés nationaux que sur le marché intérieur, la Commission s'est lancée dans ce qu'elle a appelé «le paquet modernisation» ([8]), qui permet d'adapter les dispositions du traité à la doctrine jurisprudentielle des tribunaux et au grand nombre de situations rencontrées au fur et à mesure de son application.

3.3.5 Le règlement sur l'exemption par catégorie ([9]) a également été modernisé. Il comporte désormais de nouvelles dispositions d'exemption en fonction des besoins actuels du marché, notamment en ce qui concerne les accords dans le domaine du transfert de technologie. Il est nécessaire d'élaborer une réglementation claire permettant de faciliter les accords entre entreprises, sans risquer l'interdiction; pour ce faire, il convient de fixer les limites de ces accords et, surtout, de garantir que les consommateurs ne subissent pas les conséquences de ces exemptions.

3.4 *Abus de position dominante*

3.4.1 Au titre de l'article 82 du traité, l'exploitation abusive, par une ou plusieurs entreprises, d'une position dominante sur le marché commun ou dans une partie substantielle de celui-ci est interdite. Il s'agit là d'une disposition qui n'empêche pas la position dominante en elle-même (cela a même favorisé les concentrations économiques permettant aux entreprises européennes de concurrencer les autres sur le plan mondial), mais qui prétend empêcher que la prépondérance ainsi obtenue permette d'imposer aux concurrents ses propres conditions, supprimant ainsi la concurrence. Dans ce cas, au titre de l'article 82, il n'est pas tenu compte de l'origine de la situation de domination, contrairement à ce que prévoient les dispositions de l'article 81, qui tiennent compte de l'origine de l'accord ou des décisions d'association pour les déclarer nuls.

3.4.2 La position dominante ne produit pas les mêmes effets que les pratiques concertées. Elle ne semble pas avoir d'effets sur la concurrence car celle-ci risque déjà d'être restreinte par la situation, à savoir l'inexistence de concurrents ou leur position insignifiante sur le marché. En revanche, il semble et il est établi que la position dominante a un effet sur le consommateur, qui sera à la merci des conditions fixées par l'entreprise en situation de position dominante ([10]).

([8]) Règlement CE 1/2003 du Conseil du 16 décembre 2002 relatif à la mise en oeuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du traité CE; règlement modifié par le règlement CE 411/2004 (JO L 68 du 06.03.2004); Règlement CE 773/2004 de la Commission du 7 avril 2004, relatif aux procédures mises en oeuvre par la Commission en application des articles 81 et 82 du traité CE (JO L 123 du 27.04.2004, p. 18). En outre, plusieurs communications et lignes directrices ont été publiées afin de définir les relations entre les autorités chargées des questions de concurrence et la Commission et entre cette dernière et les instances juridiques.

([9]) Règlement CE 772/2004 du 27 avril 2004 de la Commission concernant l'application de l'article 81, paragraphe 3, du traité à des catégories d'accords de transfert de technologie (JO L 123 du 27.04.2004, p. 11).

([10]) En l'absence de définition dans le traité, la CJCE a dû définir, dans sa jurisprudence, le concept de position dominante. Il s'agit,d'après elle, d'une position économique occupée par une ou plusieurs entreprises, qui leur permet d'empêcher la réelleconcurrence sur le marché, en adoptant un comportement indépendamment de leurs concurrents, de leurs clients et des consommateurs.

3.4.3 En ce sens, la Commission est intervenue dans les secteurs les plus importants, qui, du fait de leur libéralisation tardive, bénéficiaient d'une position dominante dans la plupart des pays de l'UE, tels que le secteur des télécommunications ([11]), ou qui, du fait de leur caractère très innovant sur le plan technologique, ne disposaient d'aucun concurrent réel, tel que ce fut le cas pour Microsoft ([12]). Dans chacun des deux cas, il a été relevé un abus de position dominante. Dans le premier cas, il s'agit d'un abus dans la fixation des prix pour la fourniture des services de télécommunications ([13]). De plus, cette décision était importante car elle concernait un secteur économique soumis a priori à une régulation par l'État et la Commission a ainsi compris qu'elle devait intervenir même lorsque les prix étaient soumis à une régulation sectorielle.

3.4.4 Dans le cas de Microsoft, la question était plus délicate car il s'agissait d'une entreprise américaine bénéficiant d'un quasi-monopole grâce à ses systèmes informatiques. La Commission a toutefois estimé que l'entreprise violait l'article 82 et qu'elle abusait de sa position dominante sur le marché des systèmes d'exploitation pour PC en refusant de fournir des informations relatives à l'interopérabilité et surtout en ne dissociant pas à la vente Windows Media Player et Windows. La Commission lui a non seulement infligé une amende importante pour infraction très grave, mais a également exigé de Microsoft un ensemble de mesures consistant à divulguer ses systèmes d'exploitation et à dissocier lors de la vente Windows PC et Windows Media Player.

3.5 *Le contrôle des concentrations*

3.5.1 Le traité CE ne comporte aucun article concret en matière de dispositions applicables aux concentrations d'entreprises, d'une part parce que, dans un premier temps, ce type d'opération économique était rare et, d'autre part, parce que, ultérieurement, les pouvoirs publics des États membres soutenaient les processus de concentration des entreprises afin de rendre leurs entreprises nationales compétitives. Toutefois, lorsque ces concentrations donnaient lieu à des positions dominantes, les articles 81 et 82 étaient applicables. Cependant, il ne s'agissait pas d'un contrôle a priori de ces concentrations, mais uniquement en cas d'abus de position dominante.

3.5.2 Afin de combler ce vide et de permettre un contrôle efficace, le Conseil, sur la base des articles 83 et 308 du traité permettant de se doter des pouvoirs nécessaires pour atteindre les objectifs de l'UE, en l'occurrence la libre concurrence, a adopté divers règlements jusqu'à parvenir au règlement actuel nº 139/2004 ([14]) qui amende et améliore le règlement CE/1310/97 ([15]) et, surtout, qui incorpore la jurisprudence dérivée de l'affaire Gencor/Commission ([16]).

3.5.3 Le nouveau règlement modifie notamment des aspects liés à la concurrence, en renvoyant vers les instances nationales les affaires qui s'y prêtent, d'après la Commission ou d'après au moins trois États membres. Cela permet de décongestionner en grande partie le travail des instances communautaires chargées des questions de concurrence, bien que le renvoi ne soit possible que si l'affaire ne concerne pas une partie substantielle du marché intérieur. Si tel est le cas, il serait plus facile d'éviter la restriction de la concurrence et de protéger les acteurs concernés, notamment les consommateurs, des effets néfastes.

3.5.4 Parmi les modifications importantes introduites par ce nouveau règlement, signalons la clarification de la définition des concentrations au moyen des données quantitatives de l'article 1 mais également des données conceptuelles de l'article 2. Cela permet de définir plus précisément les situations de position dominante et surtout de diminution substantielle de la concurrence.

3.5.5 Il ne faut pas négliger les aspects liés aux modifications importantes des procédures pour l'allongement des délais de renvoi des dossiers aux États membres afin de permettre une meilleure intervention des acteurs concernés, bien que cela dépende au final des dispositions des règles nationales. Il en va de même des délais pour les parties demanderesses qui peuvent être considérés comme trop rigides (15 jours ouvrables, au tout début de la procédure, ce qui ne permet pas aux parties demanderesses de prendre connaissance des observations que peut recevoir la Commission au sujet de l'opération notifiée). En tout état de cause, il convient de signaler qu'à aucun moment de la procédure il n'est prévu de faire intervenir les consommateurs. De plus, la prise en compte des intérêts des salariés des entreprises concernées a disparu du texte, ainsi que la question de l'emploi, entre autres aspects permettant d'évaluer les concentrations.

3.6 *Critères types de restriction de la concurrence*

3.6.1 Aussi bien dans l'article 81 que dans l'article 82, le législateur européen énumère de façon non exhaustive ce qu'il considère comme étant des pratiques interdites. Dans l'article 81, il s'agit des cartels et, dans l'article 82, de l'abus de position dominante. Il convient tout d'abord de préciser que ces listes ne sont pas exhaustives mais présentent un échantillon de pratiques courantes correspondant à ces deux comportements des entreprises, ce qui signifie qu'il est possible de détecter d'autres pratiques ayant les mêmes effets et, par conséquent, entraînant la même interdiction.

([11]) Affaire Deutsche Telekom, COM/C1/37. JO L 263 du 14.10.2003, p. 9.

([12]) Affaire Microsoft, COM/37/792.

([13]) Deutsche Telekom a sensiblement réduit ses tarifs partagés pour les services d'accès à l'Internet à bande large sur son réseau fixe.

([14]) Règlement CE 139/2004 du Conseil du 20.01.2004 relatif au contrôle des concentrations entre entreprises, JO L 24 du 29.01.2004; Règlement CE 802/2004 de la Commission du 07.04.2004 relatif à l'application du règlement CE 139/2004, JO L 133 du 30.04.2004, p.1.

([15]) Le règlement CEE 4064/89 (JO L 395 du 30.12.1989, p.1), ainsi que les modifications apportées par l'acte d'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède, ont été amendés par le règlement cité. Le nouveau règlement est donc une refonte de tous les textes juridiques ainsi que de la modification des articles ayant fait l'objet d'une interprétation par la jurisprudence.

([16]) Affaire T-102/96, dans laquelle la CJCE a défini les notions de «position dominante» et de «diminution substantielle de la concurrence» afin d'y inclure des situations dont l'interprétation posait auparavant problème, telles que les oligopoles.

3.6.2 L'énumération des types de pratiques abusives est très similaire dans les deux articles:

— fixer les prix;

— limiter ou contrôler la production, les débouchés, le développement technique ou les investissements;

— répartir les marchés ou les sources d'approvisionnement;

— appliquer, à l'égard de partenaires commerciaux, des conditions inégales à des prestations équivalentes;

— subordonner la conclusion de contrats à l'acceptation de prestations supplémentaires.

3.6.3 Il est possible de classer l'ensemble des pratiques abusives en deux catégories, qui décrivent mieux la situation:

a) abus concurrentiel: catégorie regroupant un grand nombre de pratiques anticoncurrentielles, telles que le refus de fourniture, la fixation de prix bas inférieurs au prix réel, les primes de fidélité ou la discrimination au niveau des prix. Ce comportement a un effet économique puisqu'il restreint ou empêche la concurrence sur le marché ou sur une partie substantielle de celui-ci;

b) abus ou exploitation déloyale envers les entreprises qui sont dépendantes de la position dominante d'une ou de plusieurs autres entreprises pour l'achat de biens ou services, du fait de prix déloyaux, de discrimination, d'inefficacité ou de négligence, voire de violation du droit de la propriété industrielle.

3.6.4 L'un des critères les plus caractéristiques est la fixation des prix au sens large, ce qui englobe les rabais, marges, conditions de paiement ou soldes mais également les manques à gagner, le non respect du prix catalogue, et le refus de vente aux prix qui ne sont pas les prix proposés. Dans chacun de ces cas, le consommateur en pâtit car, en dépit des règles spécifiques qui le protègent, il se trouve dans une position d'infériorité par rapport aux entreprises qui sont en position dominante sur le marché et qui sont souvent les seuls offrants pour le marché en question.

3.7 *Évolution de la concurrence dans certains secteurs libéralisés*

La politique de concurrence, définie dans le TCE, s'adapte aux secteurs traditionnels de l'économie européenne. Ainsi, l'évolution de ses modalités d'application s'est faite en parallèle des nouveaux faits économiques, qui nécessitaient une plus forte compétitivité. Les processus de libéralisation de secteurs importants du marché ont eu des répercussions négatives sur les consommateurs. En effet, il ne faut pas oublier que, dans la plupart des cas, nous sommes passés d'entreprises de service public à des entreprises ayant des positions dominantes sur leurs marchés respectifs et des concurrents acharnés.

3.7.1 Énergie

3.7.1.1 Ces dernières années, nous avons assisté à des évolutions importantes en matière de libéralisation du secteur européen de l'énergie (électricité et gaz) qui faisait partie il y a peu de temps encore du secteur public et était donc soumis aux décisions de l'État quant à la fixation des conditions et tarifs de fourniture de l'énergie. La Commission avait prévu que le marché serait libéralisé pour tous les clients autres que les particuliers avant juillet 2004 et, pour les particuliers, à partir de juillet 2007. La première prévision ne s'est pas complètement réalisée et, au vu de la situation actuelle, la libéralisation totale pour les particuliers paraît impossible.

3.7.1.2 La situation est complexe. Les réseaux privatisés, notamment les réseaux électriques, sont souvent défectueux car leur entretien est effectué à moindre coût, ce qui a d'évidentes conséquences sur les usagers, avec de fréquentes coupures de l'alimentation.

3.7.1.3 Toutefois, le règlement actuel sur l'électricité ([17]), qui favorise le commerce transfrontalier de l'électricité, peut servir à augmenter la concurrence sur le marché intérieur au travers d'un mécanisme de compensation en faveur des opérateurs des systèmes de transport et via la fixation de tarifs non discriminatoires, transparents et indépendants des distances.

3.7.1.4 Par la suite, la Commission a instauré un sous-groupe chargé des questions d'énergie au sein du Réseau européen de la concurrence, afin d'examiner et d'élaborer un accord relatif à l'application des règles communautaires de concurrence aux marchés de l'énergie.

3.7.2 Télécommunications

3.7.2.1 Le secteur des télécommunications a connu une rénovation législative en 2002 ([18]), principalement consécutive à la modernisation de l'ensemble des règles sur les communications électroniques, qui ont adapté l'utilisation des réseaux aux nouvelles technologies. La transposition par les États membres a été inégale; c'est pourquoi, le 9ème rapport ([19]) sur la mise en œuvre de la réglementation de l'UE en matière de communications électroniques était centré sur la transposition de cette réglementation dans les droits nationaux et sur les tâches revenant aux autorités de régulation nationales (ARN).

3.7.2.2 Le 9ème rapport montre que le nombre d'opérateurs n'a pas varié, bien que certains ne se soient maintenus que sur leur marché d'origine. Par ailleurs, la pression concurrentielle entre les opérateurs s'est reportée des marchés internationaux (appels longue distance) au secteur des appels locaux, avec une diminution progressive, sur ce marché, du nombre d'opérateurs traditionnels. Cela a bénéficié aux consommateurs au niveau du tarif des appels, mais il y a eu des abus de position initiale lors de la signature de nouveaux contrats.

([17]) Règlement (CE) 1228/2003 sur les conditions d'accès au réseau pour les échanges transfrontaliers d'électricité. JO L 176 du 15.07.2003.

([18]) Directive 2002/77/CE (JO L 249 du 17.09.2002, p. 21).

([19]) COM(2003) 715 final.

3.7.2.3 La surveillance de la concurrence sur les marchés des télécommunications permet de contrôler, dans une certaine mesure, les opérateurs en situation de position dominante, afin de leur faire respecter les obligations spécifiques empêchant les abus dans la fixation des conditions et des prix pour les consommateurs. La Commission a réalisé un important suivi de la mise en œuvre de la directive 2002/77/CE dans chaque État membre ([20]) afin de remédier aux problèmes détectés qui, d'une part, restreignent la concurrence et, d'autre part, affectent les intérêts des consommateurs.

3.7.3 Transports

Le secteur des transports doit être examiné en fonction des différents moyens de transport qui le composent. Nous allons principalement nous en tenir au transport aérien, ferroviaire et maritime. Ce secteur fait l'objet d'importantes modifications, notamment afin de protéger les passagers du transport aérien et de garantir la sécurité maritime.

3.7.3.1 Transport aérien

3.7.3.1.1 En 2003, la Commission a entamé un dialogue avec le secteur de l'aviation civile afin d'élaborer une position commune visant à appliquer la politique de concurrence aux alliances et fusions réalisées dans le secteur. De fait, cette même année, il a été nécessaire de modifier le règlement (CE) 1/2003 afin de compléter les dispositions relatives au transport aérien entre l'Union et les pays tiers. L'objectif était de créer un «ciel ouvert» permettant d'intervenir sur les alliances entre des compagnies aériennes européennes et des compagnies des pays tiers, notamment les États-Unis. Durant cette période, la Commission a examiné divers accords entre entreprises: certains seront incompatibles avec les règles de concurrence ([21]), d'autres ont dû être modifiés au niveau de leur contenu et de leur durée.

3.7.3.1.2 Durant cette même période, le règlement relatif aux droits des passagers a été adopté ([22]).

3.7.3.2 Transport ferroviaire

3.7.3.2.1 Le règlement n° 1/2003 autorise les autorités nationales chargées de la concurrence à appliquer les règles de protection de la concurrence au secteur ferroviaire. À partir de là, les autorités, aussi bien communautaires que nationales, doivent définir les questions d'intérêt commun compte tenu de la libéralisation du secteur ferroviaire, en collaboration avec la DG Transports et énergie.

3.7.3.2.2 La première série de directives pour la libéralisation du secteur ferroviaire visait la libre circulation pour le transport transfrontalier de marchandises par le rail, ainsi que la création d'un cadre de référence pour l'accès aussi bien aux services de fret qu'aux services de transport de passagers, en définissant des itinéraires, tarifs, etc.

3.7.3.2.3 La deuxième série de directives prévoit la libéralisation des marchés nationaux de fret, ainsi que la libéralisation du marché national et international du transport de passagers.

3.7.3.2.4 L'objectif global est de parvenir à un accord au sujet de l'application de la législation de la concurrence au secteur ferroviaire afin d'éviter la prise de décisions contradictoires entre les autorités nationales et la Commission.

3.7.3.3 Transport maritime

3.7.3.3.1 Le secteur maritime est l'un de ceux qui comportent le plus d'exemptions par catégories, notamment en ce qui concerne les conférences et les consortiums maritimes. Elles sont conformes aux dispositions du règlement (CE) n° 823/2000 actuellement en cours de révision ([23]) et tentent de développer l'article 81.3 du traité CE. En effet, cet article permet aux conférences et consortiums maritimes de dépasser la limite prévue, à condition, après notification à la Commission, d'avoir obtenu l'autorisation via la procédure d'opposition.

3.7.3.3.2 Dans la pratique, certains consortiums ont utilisé cet instrument pour mener à bien des objectifs dépassant le cadre de l'exemption, tels que la fixation des prix, ce qui a amené la Commission à intervenir ([24]) pour limiter le contenu des accords. Le Tribunal de première instance (TPICE) ([25]) s'est prononcé de façon similaire sur un accord par lequel des compagnies maritimes étaient convenues de ne pas accorder de rabais à leurs clients sur les tarifs publiés pour les taxes et les surtaxes.

3.8 *Effets sur les consommateurs dans les secteurs libéralisés étudiés*

3.8.1 Les processus de libéralisation des secteurs mentionnés précédemment ont été réalisés à l'échelle nationale et ont donc eu un effet négatif du point de vue du marché intérieur. En effet, ils ont entraîné la création d'oligopoles qui ont privé les consommateurs d'une véritable concurrence susceptible d'aider à baisser les prix et à promouvoir la compétitivité des entreprises. Par ailleurs, la Commission devrait examiner les effets produits par les concentrations dans les secteurs libéralisés, en particulier pour ce qui concerne les consommateurs.

([20]) Voir le résumé des actions menées dans le «XXXIII[e] rapport sur la politique de concurrence — 2003» de la Commission, p. 41 et suivantes.

([21]) La Commission a refusé d'autoriser l'accord entre Air France et Alitalia, dans sa première version, et a demandé l'intervention d'autres acteurs concernés afin qu'ils formulent des observations. Dans le cas de British Airways et Iberia, la Commission a limité à 6 ans la durée de l'accord.

([22]) Règlement CE 261/2004 (JO L 46 du 17.02.2004, p. 1).

([23]) JO C 233 du 30.09.2003. p 8.

([24]) Affaire Wallenius/Wilhelmsen/Hunday, 2002.

([25]) Affaire IV/34.018.L 268 de 2000. p. 1.

3.8.2 D'une manière générale, le manque de transparence, les tarifs élevés et injustifiés imposés aux clients industriels et aux consommateurs ainsi que l'intégration verticale des entreprises n'ont pas eu d'incidence sur la concurrence effective des marchés libéralisés. Au contraire, dans de nombreux cas, les contrats des consommateurs n'ont pas respecté les règles établies en matière de contrats types de masse.

3.8.3 Le problème se pose au niveau des instruments dont disposent les consommateurs pour exercer pleinement leurs droits face à ces entreprises, surtout grâce à des actions juridiques dérivées du droit de la concurrence, notamment les articles 81 et 82 du traité. Les recours devant les autorités de la concurrence, la Commission et les instances nationales sont essentiellement introduits par des entreprises; la CJCE n'a eu à statuer sur aucun recours de particuliers.

3.8.4 La présentation par la Commission du Livre vert intitulé «Actions en dommages et intérêts pour infraction aux règles communautaires sur les ententes et les abus de position dominante» ([26]) doit permettre la mise en place d'un instrument pour les consommateurs, sur lequel nous reviendrons en détail dans l'avis du CESE consacré à ce thème.

4. **Protection des consommateurs face à la politique de concurrence**

4.1 Il est évident que les consommateurs ont un statut juridique spécifique qui englobe leurs droits et obligations ([27]). L'article 153 TCE dispose en son alinéa 2 que «les exigences de la protection des consommateurs sont prises en considération dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques et actions de la Communauté». Il s'agit d'une politique horizontale qui, par définition, doit être intégrée dans toutes les politiques qui touchent aux consommateurs. Dans le contexte de la politique de la concurrence, il ne fait aucun doute que les consommateurs font partie intégrante du marché sur lequel porte cette dernière en ce qu'ils y représentent la demande.

4.1.1 Il s'agit dans ce paragraphe de savoir, parmi les droits reconnus aux consommateurs, quels sont ceux qui sont affectés par la politique de concurrence et de quelle manière ils le sont, plus particulièrement en ce qui concerne les effets du non-respect de ces règles dans le marché intérieur. Il s'agit également de considérer les consommateurs comme des acteurs de cette politique, afin de prendre en compte leurs intérêts lorsque la Commission doit intervenir sur des cas concrets pour faire respecter les règles du marché.

4.2 *Droits économiques*

4.2.1 Le concept de droits économiques des consommateurs renvoie à l'absence de préjudice mesurable sur le plan économique empêchant le consommateur ou l'usager d'utiliser et de bénéficier des biens et services acquis dans les conditions convenues avec l'entreprise. Le principe fondamental régissant ce domaine est celui de la bonne foi et du juste équilibre entre les parties, de sorte que toute action ou clause contraire à ce principe suppose la possibilité de la juger abusive ou contraire à l'intérêt du consommateur.

4.2.2 La relation entre la politique de défense de la concurrence et la liberté de choix du consommateur fut l'une des principales préoccupations de la législation communautaire. Cela est illustré par l'ancien article 85.3 et par l'actuel article 81 du traité CE, qui dispose que les accords entre entreprises ne peuvent être autorisés que lorsque, tout en restreignant la concurrence, ils présentent un avantage pour le consommateur. L'un des exemples les plus caractéristiques est la répartition de zones géographiques entre concurrents, afin de couvrir l'ensemble du marché, bien que cela ne soit pas rentable dans certaines zones.

4.2.3 Le suivi du marché, dans l'optique de la protection du consommateur, s'effectue en surveillant l'existence éventuelle d'accords horizontaux (accords volontaires, ententes sur les prix, centrales d'achats, partage des marchés, etc.), d'accords verticaux ou de contrats régissant les relations entre producteurs, importateurs, etc. Est également surveillé l'abus de position dominante associé à des pratiques gênant ou empêchant l'entrée de concurrents, ainsi que la fixation de prix trop élevés ou trop bas, de prix d'éviction ou le fait d'avantager certains clients par rapport à d'autres.

4.2.4 La Commission présente systématiquement, chaque année, dans le Rapport annuel, de nombreuses décisions portant sur des suspicions de pratiques concertées ou d'abus de position dominante, ainsi que certains arrêts de la CJCE qui traduisent souvent des évolutions dans l'interprétation des règles et obligent même à modifier la législation.

4.2.5 Ces dernières années, le nombre de cas traités par la Commission est en diminution, principalement du fait de l'action déterminée des autorités nationales de la concurrence sur leurs marchés respectifs et tout particulièrement du fait de la suppression définitive du système de notification. Dans le cadre de la DG Concurrence, 24 affaires ont été résolues par décision formelle, chiffre peu élevé par rapport à celui du contrôle des concentrations, qui s'est traduit par 231 décisions formelles ([28]) conformes au système du règlement modifié. La prochaine étape verra une diminution de ce dernier chiffre, car les autorités nationales seront compétentes dans la majorité des affaires de concentrations.

4.2.6 Parmi les affaires traitées, plusieurs concernaient directement les consommateurs ou revêtaient un intérêt particulier pour eux. Les décisions individuelles concernaient les secteurs de la téléphonie mobile, de la radiodiffusion et du transport aérien ([29]), et les initiatives sectorielles concernaient le secteur

([26]) COM(2005) 672 final du 19.12.2005.

([27]) Voir avis du CESE — INT/263-AS 1038/2005, rapporteur: M. PEGADO LIZ.

([28]) Voir Rapport annuel (pour 2003, voir p. 191 et suivantes).

([29]) Voir Rapport annuel 2003, p. 29, encadré 3: politiques de prix abusifs dans le secteur des télécommunications; Voir Rapport annuel 2004, p. 28, encadré 2; Voir Rapport annuel 2004, p. 43: utilisation des réseaux pour la diffusion et la vente des droits sportifs.

des transports, des professions libérales, des véhicules automobiles et des médias ([30]). Dans les deux cas, il s'agissait d'abus en matière de prix, qui ont donné lieu à l'application de l'article 82 relatif à la fixation de prix d'éviction et abusifs pour la fourniture de biens et services ([31]).

4.3 *Droit d'information et de participation*

4.3.1 L'efficacité de la politique des consommateurs doit reposer sur leur participation aux politiques qui les concernent. Leur intégration à toutes les politiques qui ont jusqu'à présent refusé leur intervention est donc nécessaire. La Commission prévoyait notamment déjà, dans sa «Stratégie pour la politique des consommateurs» ([32]), l'objectif de participation adéquate des organisations de consommateurs aux politiques communautaires et, un an après, elle nommait, au sein de la DG Concurrence, le conseiller chargé des relations avec les consommateurs.

4.3.2 Les organisations de consommateurs disposent d'un forum: le Comité des consommateurs. Il s'agit du mécanisme d'intervention dans la politique des consommateurs, mais il devrait être plus développé et prévoir la participation à d'autres politiques. À l'heure actuelle, le défi consiste à avoir la possibilité et la capacité de le faire contribuer aux initiatives communautaires dans toutes les phases du processus de décision de l'UE. Il conviendra de définir des critères minimums qui lui permettront de participer aux organes consultatifs, tel que cela se passe à présent dans l'agriculture et plus encore dans les forums nouvellement créés tels que ceux du transport, de l'énergie, des télécommunications ou tout autre forum à venir.

4.3.3 Au sujet du thème qui nous intéresse, il n'existe officiellement aucune forme de participation: les consommateurs ne sont même pas consultés sur les questions que le traité considère comme ayant un intérêt pour eux, à savoir les exemptions de pratiques concertées (article 81.3) et les pratiques abusives qui limitent la production, les débouchés ou le développement technique au préjudice des consommateurs (article 82.b). La DG Concurrence et les organisations de consommateurs devraient donc instaurer les mécanismes de participation et de consultation, au moyen de règles communes, tel que le préconisait le Livre blanc sur la gouvernance européenne ([33]), qui auront un impact sur le marché intérieur.

4.3.4 Cette responsabilité revient également à la DG SANCO: par l'intermédiaire du groupe consultatif permanent, elle pourrait intervenir sur les questions de concurrence qui affectent les droits des consommateurs.

4.3.5 Le droit à l'information des consommateurs en matière de concurrence a été renforcé grâce à la nomination du conseiller chargé des relations avec les consommateurs. Les organisations européennes de consommateurs sont informées régulièrement. Les organisations nationales et les consommateurs individuels disposent d'un site Internet ([34]) qui comporte même un modèle de réclamation ([35]) pour les préjudices pouvant leur être causés par les entreprises lors de leurs actions contraires à la concurrence.

5. **Organismes**

Le CESE considère que, pour rendre effectif le droit à l'information et à la participation des consommateurs, il convient d'une part de s'assurer qu'ils sont légitimement représentés par leurs organisations et, d'autre part, de définir l'organisme au sein duquel leur participation sera effective, tel que cela est repris dans les paragraphes suivants.

5.1 *Des consommateurs*

5.1.1 Les organisations de consommateurs sont régies par les règles nationales qui impliquent le respect de critères minimums pour leur reconnaissance et leur légitimation. Ces organisations ont donc toute légitimité pour exercer leurs droits en tant que consommateurs lorsque ceux-ci sont affectés par une pratique interdite.

5.1.2 Sont reconnues au niveau européen les organisations qui sont enregistrées auprès de la DG SANCO. Ce sont celles qui sont informées et consultées et qui prennent part à tous les débats ayant jusqu'à présent été considérés de leur compétence.

5.1.3 L'application de cette légitimité, quelque peu exclusive, peut poser problème sur les questions de concurrence, dans le sens où il s'agit habituellement de violation des droits concrets des consommateurs, droits qui sont limités territorialement et thématiquement. Il conviendrait de débattre largement du concept de légitimisation pour pouvoir intervenir en la matière.

5.2 *Réseau européen de la concurrence*

5.2.1 Le règlement CE n° 1/2003 ([36]) ainsi que le «paquet modernisation» ont défini les moyens de coopération entre la Commission et les autorités chargées de la concurrence au sein du Réseau européen de la concurrence (REC) ([37]). Ce réseau a commencé à fonctionner en 2003, au travers d'un groupe de travail qui a examiné les questions les plus générales, telles que son fonctionnement et le système de communication au sein du réseau. Le réseau est désormais pleinement opérationnel. Il se compose de 14 sous-groupes qui traitent de problèmes sectoriels ([38]).

([30]) Transports: voir Rapport annuel 2004, p. 52; professions libérales: voir Rapport annuel 2003, p. 60; distribution de véhicules automobiles: voir Rapport annuel 2004, p. 44.

([31]) L'affaire British Telecomunications (JO L 360) a revêtu une importance particulière car il s'agissait encore d'un monopole d'État.

([32]) Communication de la Commission «Stratégie pour la politique des consommateurs 2002-2006», COM(2002) 208 final.

([33]) COM(2001) 248 final.

([34]) Site Internet: http://www.europa.eu.int/comm/consumers/redress/compl/index_fr.htm.

([35]) Sera repris en annexe.

([36]) Règlement du 16 décembre 2002, relatif à la mise en oeuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du traité CE; règlement modifié par le règlement CE 411/2004. JO L 68 du 06.03.2004, p. 1.

([37]) Communication de la Commission relative à la coopération au sein du réseau des autorités de concurrence (JO C 101 du 27.04.2004).

([38]) En 2004, ils ont traité 298 affaires (99 provenaient de la Commission et 199 des autorités nationales chargées de la concurrence).

5.2.2 Le règlement CE nº 1/2003 accorde au REC des moyens qui lui permettent de fournir une assistance mutuelle et d'agir conformément aux instructions de l'autorité compétente et, plus généralement, de réunir l'ensemble des informations nécessaires afin de permettre la résolution des affaires. Par ailleurs, le REC se charge d'effectuer les contrôles demandés par les autorités nationales, contrôles dont les résultats sont transmis suivant la procédure établie afin que tous les acteurs concernés puissent y avoir accès.

5.2.3 L'intervention du REC dans la politique de clémence est très importante car les États membres ont signé une déclaration au titre de laquelle ils s'engagent à respecter le contenu des règles édictées dans la communication précitée. Ainsi, le REC est un instrument pratique pour les tribunaux nationaux compétents en matière de concurrence et se charge également de mettre à jour la jurisprudence de la CJCE ([39]).

5.2.4 La communication qui doit exister entre le REC, les autorités chargées de la concurrence et les tribunaux permet de connaître les plaintes relatives à des accords et abus de position dominante ainsi que la procédure applicable. Ainsi, la décision quant à la responsabilité de l'instruction de la plainte est adoptée en moins de temps qu'auparavant.

5.2.5 L'action du REC sert également à détecter des infractions; l'action quasi préventive réduit les effets négatifs sur les concurrents et les consommateurs. L'une de ses fonctions importantes, qu'il convient de souligner, est l'intervention dans les procédures d'exemption. Il faut évaluer si le résultat est bénéfique pour les consommateurs et si une partie de l'accord doit faire référence aux bénéfices concrets attendus pour ces derniers.

Bruxelles, le 5 juillet 2006.

La Présidente
du Comité économique et social européen
Anne-Marie SIGMUND

([39]) Communication de la Commission sur la coopération entre la Commission et les juridictions nationales pour l'application des articles 81 et 82 du traité CE. JO C 101 du 27.04.2004.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Mise en œuvre du programme communautaire de Lisbonne — Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Davantage de recherche et d'innovation/Investir pour la croissance et de l'emploi»

[COM(2005) 488 final]

(2006/C 309/02)

Le 12 octobre 2005, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 31 mai 2006 (rapporteur: M^me^ FUSCO).

Lors de sa 428^e^ session plénière des 5 et 6 juillet 2006 (séance du 5 juillet 2006) le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 152 voix pour et 3 abstentions.

1. **Antécédents et Synthèse de la communication de la Commission**

1.1 La Communication de la Commission a pour but de **présenter une approche commune** [1] pour la recherche et l'innovation dans le cadre de la mise en oeuvre du programme de Lisbonne, inscrite dans les décisions prises par le Conseil Européen de Lisbonne en mars 2000, qui établit l'objectif que l'UE devienne en 2010 «*l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale*». Ce Conseil a confirmé le projet proposé par la Commission dans sa communication «Vers un Espace Européen de la Recherche» [2].

1.2 Le Conseil Européen de Barcelone dans sa résolution de mars 2002 plaçait l'objectif de hausser l'investissement de l'UE dans la recherche et développement (R&D) pour atteindre 3 % en 2010 ainsi que d'accroître la proportion du financement privé jusqu'à 2/3, tandis que le Conseil Européen de Bruxelles en mars 2003 demandait des actions concrètes.

1.3 La Commission dans sa Communication du 30 avril 2003 «Investir dans la recherche: un plan d'action pour l'Europe» établit des actions exigées aux niveaux national et européen, conformément à une première communication de Septembre 2002 «Plus de recherche pour l'Europe — Vers 3 % du PIB» [3]. Les premiers chiffres officiels sur la R&D montrent qu'en 2003 l'«*intensité R&D était presque stagnante à 1,93 % du PIB de l'UE à 25*». Seules la Finlande et la Suède ont atteint l'objectif.

1.4 Le Conseil Européen s'est engagé dans la Stratégie de Lisbonne revisitée [4] en mars 2005. Cette volonté politique commune a été réaffirmée en octobre 2005 à Hampton Court lors de la réunion informelle des chefs d'État et de gouvernement européens, pour répondre au besoin considérable de plus de compétitivité face à une concurrence globalisé.

1.5 La Commission émet sa première initiative depuis son alignement à la stratégie renouvelée de Lisbonne sur la Société Européenne de l'Information 2010 [5], qui demande aux États membres de définir les priorités nationales de la Société de l'Information dans leurs Programmes Nationaux de Réforme à la mi-octobre 2005 afin de contribuer aux objectifs énoncés dans la Communication sur i2010.

1.6 La justification des options et actions proposées provient du contraste entre le contexte externe et interne: une concurrence mondiale acharnée d'une part; des rigidités et de la fragmentation dans les marchés nationaux face au besoin d'une construction d'un espace unique européen et de mobilité de travailleurs hautement qualifiés, de l'autre. Reconnaissant ses compétences limitées en la matière, la Commission cherche surtout à avoir un rôle «*catalytique*».

1.7 La Communication veut renforcer les liens entre recherche et innovation, à travers une **politique de recherche** ciblée sur la production des nouvelles connaissances et ses applications ainsi que sur l'encadrement de la recherche, et **une politique d'innovation** qui se concentre dans la traduction de la connaissance en valeur économique et succès commercial. Dans l'approche pour une meilleure régulation, toute mesure ayant un impact potentiel sur la compétitivité serait soumise à une **évaluation d'impact**.

1.8 L'évaluation qui accompagne la communication considère trois options de politique et choisit la dernière [6]:

— ne rien faire,

— une politique d'intégration,

— une approche commune.

---

[1] SEC (2005) 1289, Annexe au document COM (2005) 488 final; Évaluation d'Impact, où la Commission choisit la 3ème option de l'approche commune.

[2] JO C 204, p. 70, du 18/07/2000.

[3] COM(2002) 499 final.

[4] «Travaillons ensemble pour la croissance et l'emploi. Un nouvel élan pour la stratégie de Lisbonne» [COM(2005) 24 final] du 2.2.2005 et «Actions communes pour la croissance et l'emploi: Le Programme Communautaire de Lisbonne», (COM(2005) 330 final) du 20.7.2005.

[5] COM(2005) 229 final et SEC(2005) 717 du 1^er^ juin 2005 sur «i2010 — Une Société Européenne de l'Information pour la croissance et l'emploi» pour la promotion de la croissance et du travail dans les industries de la société d'information et les médias. Elle se concentre sur le secteur de l'économie de l'UE qui explique 40 % de l'augmentation de la productivité et 25 % de l'augmentation du PIB dans l'UE.

[6] SEC (2005) 1289, Évaluation d'impact.

1.9 Le Plan d'Action proposé par la Communication comprend 4 parties:

— recherche et innovation au cœur des politiques de l'UE,

— recherche et innovation au cœur du financement de l'UE,

— recherche et innovation au cœur de l'entreprise,

— politiques de recherche et innovation améliorées.

1.10 Dix neuf actions s'étalent sur 3 champs principaux: politique publique et régulation, finance et taxation ([7]) et le rôle des acteurs privés ([8]).

1.11 S'il semble que cette communication ait poursuivi dans la voie de la précédente communication de 2003, la Commission y ajoute que les Programmes de Réformes Nationaux embrassent résolument la recherche et l'innovation. Ces PRN seront alors soutenus par des financements communautaires ciblés sur des activités d'intérêt européen, par des conseils pour un développement coordonné des politiques, ainsi que par des plates-formes améliorées pour l'apprentissage mutuel, dans toutes les régions où la coopération transnationale offre une forte valeur ajoutée. Les efforts en R&D sont reconnus dans le Pacte de Stabilité où ces dépenses sont autorisées au-delà des 3 % du déficit.

1.12 Le CESE tient également compte du Rapport Esko Aho, même si ce dernier n'est pas l'objet de cette consultation, en observant qu'au point 3.1. «Investir davantage dans la connaissance et dans l'innovation» de la communication au Conseil européen de printemps 2006, la Commission ne fait pas mention du COM(2005) 488 final, mais du rapport Esko Aho. Le CESE regrette que ce dernier n'ait pas été objet de consultation ni d'évaluation préalable et l'inclut dès lors dans le présent débat.

1.13 En octobre 2005, à Hampton Court, a été nommé un Groupe de 4 personnes, coordonné par M. Esko Aho. Le rapport de janvier 2006, qu'a été fourni à la Commission européenne en vue du Conseil européen de printemps 2006, donne de recommandations pour accélérer la mise en oeuvre des initiatives organisées aux niveaux européen et national pour la recherche et l'innovation. Ce rapport a comme base la présente Communication mais propose d'avantage d'intégration (option 2, SEC(2005) 1289). En mars 2006, le rapport a été présenté au Conseil de Compétitivité et au Conseil européen de Bruxelles. Ce dernier à relevé l'importance du rapport Aho, et a demandé à la Commission de l'évaluer pour septembre 2006 ([9]).

([7]) Mobilisation des ressources publiques et privées; avantages fiscaux, fonds structurels européens, accès des PME au financement.

([8]) Partenariats université-industrie, pôles et clusters, services proactifs de soutien aux entreprises et services innovateurs.

([9]) Conclusions de la Présidence du Conseil Européen de Bruxelles, Mars 23 et 24, 2006.

2. **Observations Générales**

2.1 Le CESE reçoit avec satisfaction la présente communication, dont le point de départ est le *Partenariat pour la Croissance et l'Emploi*, parce qu'elle cherche à couvrir tout l'éventail de recherche et innovation, y compris l'innovation non-technologique. Elle esquisse des actions qui dépasseraient les 3 % de Barcelone ([10]) et décrit en termes généraux les engagements pris par la Communauté, en détaillant les mesures d'appui à la recherche et l'innovation qui sont en cours ou seront entreprises ([11]).

2.2 Comme le mentionne la Communication, la concurrence mondiale pour attirer l'investissement dans la recherche et l'innovation s'accroît constamment, y compris dans les pays émergents tel que la Chine, l'Inde et le Brésil. «*L'écart entre l'Union européenne (UE) et les États-Unis dans les investissements en faveur de la recherche dépasse déjà 120 milliards d'euros par an et se creuse rapidement*» ([12]). Pour l'Europe, l'échelle de la concurrence est telle qu'aucun État Membre ne peut réussir isolément. Les synergies transnationales constituent le seul chemin pour promouvoir la recherche et l'innovation et pour transformer ces derniers en croissance et en travail. De plus, la recherche et l'innovation sont nécessaires pour rendre l'économie de l'UE plus soutenable, en trouvant des solutions pour la croissance économique, le développement social et la protection environnementale.

2.3 Avec le Plan d'Action, une majorité d'États membres ont commencé à introduire des mesures nationales pour stimuler la R&D dans le secteur privé et des cibles qui amèneraient l'investissement dans la recherche à 2,6 % du PIB en 2010. Les avantages fiscaux acquièrent ici une importance particulière ([13]). Pourtant, l'intensité de la recherche dans l'UE serait plus ou moins stagnante, y compris dans le secteur privé. La situation est préoccupante.

2.4 La justification des actions ouvre le débat sur les comparaisons en productivité entre les États de l'UE et d'autres pays.

2.4.1 En premier lieu, il y a plusieurs définitions de productivité (le rapport entre la quantité produite d'un bien ou d'un service et le nombre d'unités d'un facteur de production utilisé). La mesure la plus souvent utilisée est uni-factorielle — le travail — avec comme indicateur la production horaire par travailleur dans le secteur industriel, plus facile à obtenir mais partiel, et où le capital est tenu comme exogène au processus de production.

([10]) INI/2006/2005: 12/10/2005, selon analyse du COM(2005) 488 def. Par le Parlement européen.

([11]) SEC(2005) 1253 Annexe à la COM(2005) 488 final, «Pas d'implémentation».

([12]) COM(2003) 226 final, point 2.

([13]) Huit États membres les ont déjà mis en place et ils comptent pour 13 % de l'investissement direct dans la recherche dans ces pays.

2.4.2 En second lieu, il convient de ne pas généraliser dans la comparaison entre l'Europe et les États Unis mais distinguer les différences importantes par secteur et État, même à l'intérieur d'un pays comme les États Unis. Il y a des secteurs et des pays européens compétitifs, avec des progressions substantielles dans leur productivité. Pour l'UE dans son ensemble, selon O'Mahony et van Ark (2003), les calculs des coûts par unité de travail dans le secteur des manufactures suggèrent que l'UE n'est pas compétitive face aux États Uni dans les secteurs de haute technologie mais l'est ailleurs. Cependant, ce sont les bas salaires des pays tiers, pas les États Unis, la source principale de concurrence dans les industries traditionnelles, ce qui exerce des pressions difficiles sur l'UE. La vision de Dosi, Llerena et Labini (2005) est plus critique et considère le besoin d'une politique industrielle européenne comme étant non-tabou.

2.4.3 En troisième lieu, la production multifactorielle ou *total factor productivity* (TFP) serait la meilleure mesure, «accomplie en ajustant le PIB pour les différences dans tous les inputs utilisés» (Calderon, 2001), et permettrait une meilleure comparaison entre pays. Pour expliquer les différences de productivité entre pays, des études empiriques ont classifié les déterminants de gains de la productivité de la main-d'œuvre et/ou facteur total en trois groupes. Mais, étant donné l'interdépendance entre les pays, Calderon affirme que les différences dans la TFP entre pays paraissent être dues à la vitesse de diffusion technologique (par le commerce, l'investissement direct étranger ou la migration) ([14]).

2.4.4 Si assurer la rapidité de la diffusion fait la différence, les PME innovantes seraient alors indispensables pour la diffusion tout en construisant les nouveaux marchés. Pour la même raison, le choix des priorités stratégiques pour la recherche et l'innovation pourrait promouvoir une diffusion plus rapide des connaissances.

2.4.5 Finalement, assurer le personnel qualifié et la localisation des investissements des entreprises constitue une préoccupation aux États Unis aussi bien qu'en Europe, surtout face à la Chine, elle même confrontée a un manque de 75 mille travailleurs très qualifiés pour passer à une économie de services.

2.5 Ceci dit, il y aurait deux visions macro, marquant les choix de politiques. D'un côté il y aurait des besoins urgents d'innovation organisationnelle, nécessaire comme pré-condition a l'innovation technique (Lam 2005 et OCDE 2005) valable aussi pour les institutions européennes (Sachwald 2005, Sapir et al 2003, Esko Aho 2006); de l'autre, la raison pour laquelle les entreprises n'investissent pas assez dans la R&D et l'innovation en Europe serait le manque de marché «innovation-friendly» dans lequel lancer de nouveaux produits et services (Esko Aho 2006). Le CESE remarque, toutefois, que l'esprit entrepreneurial et la prise de risques demeurent indispensables.

([14]) Ibid, Calderon 2001, page 19.

2.6 La défaillance du marché en tant que générateur d'innovation est largement reconnue dans la littérature à partir d'Arrow (1962) et Dasgupta et Stiglitz (1980). Les programmes cadres de la Commission ont été largement basés sur la rationalité d'un soutien actif de niveau micro dans la R&D des entreprises, par un mixe de soutien à la R&D et de promotion à la coopération pour surmonter les obstacles les plus décourageants (facilitation de la recherche de partenaires et promotion de dynamiques conjointes produisant entre autres des avantages de *market entry*, de *downstreaming* et d'économies d'échelle). Pourtant, ces initiatives n'ont pas étés suffisantes pour démarrer une dynamique soutenable d'innovation dans l'ensemble de l'UE.

2.7 Le CESE salue donc l'accent de la Commission sur les niveaux meso, sectoriel et transfrontalier. Les instruments de partenariats, réseaux, grappes, agglomérations, forums et dialogues relèvent l'importance des *linkages,* externalités *et spillovers* entre entreprises et organisations ainsi que géographiques pour faciliter l'innovation. Ces espaces de coordination pourront plus facilement identifier les facteurs d'impact sur le niveau d'investissements en innovation ainsi que des *bottleneck* (goulots d'étranglement).

2.8 Néanmoins, l'approche et les actions proposées ne sont pas accompagnées d'indications budgétaires alors que, pour les mener à bien, des ressources et des capacités de coordination importants seraient nécessaires. De plus, dans la même page où la Commission fait la seule mention de la présente communication dans sa Communication au Conseil de Printemps 2006, elle rappelle que «*les propositions législatives ne porteront leurs fruits qu'une fois entérinées par le Conseil et le Parlement européen. Qui plus est, une bonne partie des actions de financement est subordonnée à la mise au point définitive et à l'application des perspectives financières pour la période 2007-2013*». *Même les actions proposées «sont donc seulement de nature indicative»*.

2.9 Le CESE invite la Commission à donner dès que possible des indications de budget tout en incluant un système clair de suivi et d'évaluation de cette communication avec une date précise, par exemple en 2008. En plus, le CESE estime nécessaire un rapport de la Commission comprenant tous les rapports des groupes d'experts en relation directe avec la communication, ainsi qu'une évaluation des recommandations faites. De telles indications devront être cohérentes avec l'option et les actions choisies. Finalement, dans les efforts de dépassement de la fragmentation existante, il serait désirable d'avoir un *mapping* de personnes responsables de la coordination des actions proposée dans le COM(2005) 488 à tous les niveaux, régions, états-membres et institutions européennes. La Commission a fait des efforts remarquables dans les *Trendcharts* par pays où les institutions de la recherche et l'innovation sont décrites, ce qui pourrait être utilisé comme base pour faire ce *mapping*. Il serait intéressant aussi de réfléchir aux expériences de «*virtual agency*» aux États-Unis dans la recherche et l'innovation.

2.10 Le CESE observe de plus que les concepts principaux (recherche, innovation, savoir et technologie) ne sont pas définis dans la communication. Or, la Commission a soutenu de la recherche transeuropéenne pour arriver à de telles définitions. Eurostat et l'OCDE ont défini l'innovation. Le dernier *«European Innovation Scorebord»* sur le ratio entre inputs et outputs d'innovation développe le concept d'*«innovation efficiency»* et estime la R&D comme un input à l'innovation. De plus, il serait nécessaire de mieux distinguer entre les actions destinées à la recherche et l'innovation en tant que telles, et les politiques de promotion de conditions pour créer de l'innovation (par exemple: formation, réception et encadrement des ressources humaines mobiles, soutien aux PMEs et régions moins favorisées lors d'un uptake de ICT où les coûts sont proportionnellement plus significatifs que pour d'autres acteurs). C'est-à-dire, entre l'innovation entendue comme de nouveaux produits et services dans le marché et l'innovation comme processus. La première est une condition nécessaire mais pas suffisante pour une croissance endogène dynamique.

2.11 Le suivi du CESE en la matière est très actif, avec plusieurs opinions sur le vaste champ concerné par la COM 488. Par manque d'espace, le CESE ne rappelle que brièvement ses avis, et en particulier: sur l'espace européen de la recherche ou tous les thèmes de la COM 488 y étaient déjà (CESE 595/2000), et en particulier aux points 7 sur «Recherche et innovation technologique» et 8 sur le besoin d'«Échanges de personnel entre centres de recherche et industrie».

2.12 L'avis CESE 724/2001 sur science et société notait le rôle de la recherche fondamentale dans la plupart de grandes découvertes. L'avis du CESE sur la recherche fondamentale en Europe ([15]) et sa corrélation avec la recherche appliquée souligne la question des brevets au point 2.5– dans lequel le CESE remarque l'urgence de créer un système de brevet «Européen» qui, comme aux États Unis, accorde une période de grâce entre la publication scientifique sur une découverte et le brevet d'utilisation d'une telle découverte. Ce brevet communautaire doit être d'obtention rapide et à faible coût. Le CESE déplore son retard dû à des questions linguistiques.

2.13 L'avis du CESE sur les chercheurs dans l'Espace de Recherche européen soutient la Charte européenne du chercheur ([16]) ainsi qu'au point 5.4 l'impérative des échanges entre académie et industrie, et recommande une meilleure valorisation des experts avec des années d'expérience, accompagnée de la compatibilité et de la reconnaissance de plusieurs composants de la sécurité sociale et du logement, le tout en assurant «la cohésion familiale» au point 5.5.5. Son avis sur la science et la technologie ([17]); sur le 7ème programme cadre de recherche dont le CESE remarque l'importance, le financement et l'organisation en sous-programmes et 9 sujets de recherche sur lesquels le CESE ([18]) a émis des avis spécifiques ([19])

2.14 Dans son avis sur la compétitivité et l'innovation 2007-2013 ([20]), le CESE remarque l'importance de la participation des PMEs ainsi que celle des partenaires sociaux dans l'innovation ([21]). Ils doivent être bien impliqués pour innover avec succès. Son avis en cours sur le cadre politique pour renforcer l'industrie manufacturière de l'UE salue l'accent sectoriel mais rappelle que la coordination a besoin de ressources, alors qu'il n'y a pas de budget, et espère que les qualifications de travailleurs, qui reste un thème intersectoriel, recevra l'attention nécessaire. Cette politique industrielle plus intégrée est très importante: elle *«emploie plus de 34 millions de personnes et représente plus de 80 % des dépenses de recherche-développement du secteur privé dans l'Union européenne»*.

3. **Observations spécifiques**

3.1 Le CESE approuve en particulier les efforts de la Commission vers un système compétitif européen de propriété intellectuelle et sur les règles de diffusion des résultats de la recherche (2007-2013), et recommande de porter une attention particulière à la gestion de brevets d'innovation dans et par les instruments mentionnés au point 2.7.

3.2 Un meilleur système de diffusion de connaissances est vital pour la compétitivité. Il faut noter l'initiative des *Innovation Relay Centres* et l'idée de la Commission d'utiliser des vouchers pour pmes dans le CIP pour des services de consultants dans leurs stratégies d'innovation. Les clusters transfrontaliers faciliteraient cette diffusion, et leur importance sera reconnue dans une prochaine communication sur les clusters en Europe. Une base de données sur les clusters sera construite à partir de 2006.

3.3 Le CESE insiste sur l'importance de la dimension sociale de l'innovation et de la valorisation du capital humain et social comme producteur de recherche et d'innovation et espère que la prochaine version du Manuel d'Oslo (OCDE-Eurostat) inclura des statistiques pour y tenir compte, y compris des indicateurs pour le capital humain qualifié et pour les autres lieux -universités et autres instituts d'éducation et plates-formes mixtes industrie/organismes d'État/universités- comme producteurs d'innovation.

([15]) JO C 110, p. 98 du 30/04/2004.
([16]) JO C 110, p. 3 du 30/04/2004.
([17]) JO C 157, p. 107 du 26/06/2005.
([18]) JO C 65, p. 9 du 17/03/2006.
([19]) Nanotechnologie, biotechnologie, recherche biomédicale, technologies de l'information, recherche énergétique (notamment dans le domaine de la fusion nucléaire), espace et recherche en matière de sécurité.
([20]) JO C 65, p. 22 du 17/03/2006.
([21]) «En Europe, 98 % des entreprises sont des petites et moyennes entreprises (PME). Elles assurent 55 % des emplois du secteur privé et disposent d'un potentiel d'innovation considérable, pour les procédés de fabrication, les produits, ainsi que les services».

3.4 En ce qui concerne les aides d'État pour l'innovation, qui auraient un effet substantiel de levier sur les dépenses de recherche des entreprises, le CESE se félicite de l'attention portée aux PME et demande à la Commission de voir la création d'emploi comme investissement dans la recherche et l'innovation, si les postes de travail ont comme but précis ces dernières. Le CESE souligne également la nécessité de promouvoir les start-ups des PME innovantes à travers des instruments tels que le capital-risque et en assurant l'implication du Fonds Européen d'investissement.

3.5 Un facteur important dans l'innovation est d'avoir les ressources humaines adaptées à tous les niveaux, étant donné la concurrence globale mentionnée au point 2.4.5. La communication se concentre sur les ressources scientifiques. Or, il faudrait traiter aussi l'emploi qualifié non-scientifique. Il convient également d'équilibrer l'offre et la demande des qualités et savoirs spécifiques selon les besoins des secteurs. Pour arriver à des solutions efficaces et rapides, la participation de tous les partenaires sociaux et *stakeholders* concernés serait utile. Le CESE appelle la Commission à ouvrir le débat sur ce sujet.

3.6 De même, pour avoir de la mobilité, il serait nécessaire d'avancer sur des chartes de compétences européennes communes, nécessaires à chaque secteur ou thème, sans oublier la dimension qualitative de l'éducation (valeurs, égalité de chances). Comme les DG Emploi et Éducation et Culture s'occupent aussi du thème «ressources humaines», il serait important d'intégrer leurs initiatives pour la recherche et l'innovation dans la présente communication dans le but de couvrir tout l'éventail.

3.7 Le CESE convie la Commission à promouvoir la recherche et l'innovation dans tous les secteurs possibles: les problèmes de compétitivité n'existent pas seulement dans le secteur des hautes technologies. La gestion stratégique des changements suivant un *uptake* massif des nouvelles technologies dans les PME pourrait être intégrée dans les actions proposées. La participation des partenaires sociaux et d'autres *stakeholders* y serait essentielle.

3.8 Le CESE est d'accord avec le rapport Esko Aho sur le fait que les entreprises de plus de 250 travailleurs ne reçoivent pas toute l'attention nécessaire, une des raisons probables étant que la définition de PME est trop restreinte par rapport à celle des États Unis et du Japon. Le CESE voit l'attention particulière au financement aux PME innovantes comme nécessaire pour créer une économie européenne de l'innovation avec de la cohésion sociale. Ce n'est pas une surprise de trouver la Région Paxis de l'Emilia Romagna comme une de plus actives même si d'autres indicateurs d'innovation en Italie étaient moins favorables. Également, les services de soutien aux entreprises doivent être spécialisés pour répondre aux caractéristiques propres des PMES, dans ses diverses formes (coopératives, autres entreprises d'économie sociale, etc.).

3.9 Le CESE voudrait que la Commission mentionne les actions pour la recherche et l'innovation avec d'autres régions. La Commission prend déjà une vision mondiale dans les Trend-Charts et plusieurs initiatives. Après la Communication 346 du 25 juin 2001 sur «La Dimension internationale de la Région Européenne de Recherche» -ERA, la partie INCO du FP6 a expressément favorisé la participation des pays tiers, ce qui continuerait dans le FP7. Ces actions pourraient être mises en valeur sous un volet spécifique de l'éventail proposé. Aussi, le rôle des milieux urbains et métropoles dans l'innovation mérite plus d'études.

3.10 Le CESE recommande à la Commission d'évaluer le timing entre investissement technologique, libéralisation et restructuration, étant donné que les entreprises, et surtout les plus larges, devront considérer les changements de contrôle en même temps que les besoins d'investissement dans la recherche et l'innovation (par exemple, dans le thème de l'énergie, transport et industries de réseaux).

3.11 Par ailleurs, le CESE avertit qu'il pourrait être nécessaire de trouver un juste équilibre entre la promotion de l'innovation portant sur le *marketing* et *licensing* de façon conjointe de nouveaux produits et services par les entreprises, et le droit de la concurrence.

3.12 Le CESE considère l'innovation comme un INPUT pour une économie compétitive avec de la cohésion sociale et non pas comme un résultat final en lui-même. Tout en sachant que c'est un défi, le CESE appelle la Commission à créer des statistiques et promouvoir des études afin de mieux mesurer les liens entre innovation, compétitivité et cohésion sociale, afin d'évaluer ses résultats de manière claire et efficace et de communiquer ceux-ci aux citoyens européens de manière convaincante. Comme d'autres l'ont dit: faites une construction ambitieuse, des missions technologiquement audacieuses justifiables pour leur valeur intrinsèque sociale et politique (Dosi et al, 2005).

3.13 De plus, en considérant l'innovation comme un système, le CESE demande à la Commission de se coordonner avec la Banque européenne d'investissement (BEI) afin d'assurer des synergies entre les programmes de cette dernière, le Fonds européen d'investissement, le 7ème programme-cadre de recherche et le programme-cadre pour la compétitivité et l'innovation (CIP), pour que l'innovation soit un système dynamique et bien structuré.

Bruxelles, le 5 juillet 2006.

La Présidente

du Comité économique et social européen

Anne-Marie SIGMUND

Avis du Comité économique et social européen sur la Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les médicaments de thérapie innovante et modifiant la directive 2001/83/CE ainsi que le règlement (CE) nº 726/2004

[COM(2005) 567 final — 2005/0227 (COD)]

(2006/C 309/03)

Le 10 janvier 2006, le Conseil de l'Union européenne a décidé, conformément à l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 31 mai 2006 (rapporteur: M. BEDOSSA).

Lors de sa 428ème session plénière des 5 et 6 juillet 2006 (séance du 5 juillet 2006), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 150 voix pour et 1 abstention.

1. **Résumé**

1.1 Cette proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les médicaments de thérapie innovante et modifiant la directive 2001/93/CE ainsi que le règlement (CE) nº 726/2004 est la bienvenue.

1.2 En effet, dans un contexte où les progrès scientifiques, particulièrement dans les domaines des biotechnologies, s'accélèrent, il apparaît important d'apporter clarification, rigueur et compétence.

1.3 L'objectif de cette proposition est à la fois de permettre de constituer un ensemble cohérent au niveau des thérapies innovantes, de combler le vide réglementaire actuel et de renforcer une évaluation spécifique à l'Agence européenne du médicament dans ces disciplines nouvelles. Ainsi, pourra-t-on:

— apporter une réponse diligente aux demandes des patients et aux attentes des industriels concernés par la recherche et le développement de la médecine régénérative;

— garantir un niveau élevé de protection de la santé des patients européens;

— s'assurer d'une sécurité juridique globale tout en prenant en compte un bon niveau de flexibilité sur le plan technique, pour s'adapter aux réalités de l'évolution scientifique et technologique.

1.4 Pour tenir compte des particularités des médicaments de thérapie innovante, le cadre juridique retenu doit être exhaustif, solide et applicable dans tous les États membres.

1.5 C'est le règlement qui a été choisi, parce qu'il apparaît comme l'instrument juridique le plus approprié; d'autant plus que tant qu'un régime législatif particulier n'aura pas été instauré, les problèmes de santé publique qui se posent encore actuellement dans l'Union européenne, en ce qui concerne les médicaments de thérapie innovante, ne pourront pas être résolus.

1.6 Cependant, ce projet de règlement présente certaines caractéristiques qui peuvent engendrer des difficultés d'application en raison de la définition donnée par rapport au projet de directive sur les dispositifs médicaux. Il est nécessaire que le texte définitif apporte une clarification en ce qui concerne les nombreuses interrogations et les doutes éventuels:

— quel est l'intérêt de cette nouvelle réglementation, puisque les domaines des médicaments de thérapie innovante, utilisés pour la thérapie génétique et la thérapie cellulaire, sont déjà couverts par les directives spécifiques des produits pharmaceutiques;

— les définitions comprises à l'article 2b en particulier semblent compliquées et ont plutôt une fonction accessoire;

— il est clair aussi qu'une législation pharmaceutique nationale peut ne pas laisser s'appliquer une législation européenne;

— il eut mieux valu dans ce cas, avoir une approche plus souple et procéder par reconnaissances réciproques;

— la question des produits autologues dans le secteur hospitalier et d'origine non industrielle pose aussi la question de produits «border line» d'origine autre et d'application européenne.

2. **Observations générales**

2.1 L'examen de la proposition de règlement, article par article, appelle quelques commentaires, interrogations ou recommandations. Concernant l'Article 2 «Définitions» ([1]):

2.2 Les définitions concernant la thérapie génique et la thérapie cellulaire somatique ne posent généralement pas de problème d'autant que le recul et l'expérience ont permis d'aboutir à des consensus; ces produits sont classés comme médicaments et déjà réglementés en tant que tels dans la Communauté.

2.2.1 La définition d'un produit issu de l'ingénierie tissulaire apparaît plus complexe. L'énoncé actuel de l'art. 2.1.(b) lorsqu'il affirme au premier tiret qu'un produit issu de l'ingénierie tissulaire «contient des cellules ou tissus…. ou en est constitué», sans spécifier «en tant que partie intégrante», de fait englobe également au sein des médicaments de thérapie innovante les dispositifs médicaux qui contiennent «par une action accessoire» des produits issus de l'ingénierie tissulaire et vide de leur sens les dispositions prévues par la proposition de directive relative aux dispositifs médicaux, actuellement en discussion.

([1]) COM(2005) 567 final.

2.2.2 Le deuxième tiret de l'art. 2.1 (b) est également formulé de manière à engendrer des problèmes d'application et notamment de superposition à la directive relative aux dispositifs médicaux: compte tenu du fait que les produits issus de l'ingénierie tissulaire rentrent dans le cadre de la réglementation relative aux médicaments, il serait souhaitable de faire référence à leur activité première de traitement ou de prévention des maladies, ou de modification des fonctions physiologiques à travers une action pharmacologique, immunologique ou métabolique, et ne pas se limiter à leurs propriétés permettant de «rétablir, de corriger ou de modifier un tissu humain», ces propriétés étant par ailleurs également l'apanage de certains types de dispositifs médicaux.

2.3 Il faut souligner l'effort fait pour cerner le plus possible ce qu'est un «produit issu de l'ingénierie cellulaire». Cependant, la différence par rapport à la thérapie cellulaire (greffes de moelle, greffes de cellules-souches, greffes de sang de cordon ombilical, cellules souches adultes ou embryonnaires, …) n'apparaît pas clairement.

2.4 Pour tenter de clarifier cette définition, le Comité propose que des exemples de produits, actuellement considérés comme issus de l'ingénierie tissulaire, puissent servir de pistes de réflexion. Ainsi, la compréhension pourrait-elle être améliorée, d'autant que personne ne méconnaît l'existence d'un débat et de controverses, notamment en ce qui concerne les cellules souches embryonnaires.

2.5 Les aspects éthiques ne posent désormais aucun problème en dehors des cellules souches embryonnaires humaines (HESC).

2.6 La controverse centrale porte sur le mode de production de ces cellules-souches. En particulier, la production de ces cellules par transfert nucléaire (autrement dit par clonage) soulève des questions éthiques considérables, et aucun consensus réel n'a pu être dégagé au sein de l'Union européenne jusqu'à ce jour. Les réticences couramment formulées portent sur le risque de clonage reproductif, de trafic d'ovocytes et de commercialisation des parties du corps humain.

2.7 Ces pratiques sont, en effet, explicitement condamnées par la convention européenne sur la bioéthique (Convention d'Oviedo, 1998) ainsi que par le comité international de bioéthique (UNESCO, 1997).

2.8 En l'absence de consensus entre les États membres de l'Union européenne, l'usage des HESC relève, par conséquent, d'une responsabilité nationale.

2.9 La précision apportée dans les considérants ([2]) est donc essentielle, parce qu'elle prend clairement en compte la réalité du débat et rappelle que ce texte portant réglementation des Médicaments de thérapie innovante au niveau communautaire, n'a pas pour vocation de «porter atteinte aux décisions prises par les États membres, concernant l'opportunité d'autoriser l'utilisation de tel ou tel type de cellules humaines (par exemple, les cellules souches embryonnaires) ou de cellules animales».

2.10 Ce texte n'a pas non plus pour vocation «d'influencer l'application des législations nationales interdisant ou limitant la vente, la fourniture ou l'utilisation de médicaments contenant de telles cellules, consistant dans de telles cellules ou issus de celles-ci».

([2]) COM(2005) 567 final, considérant 6.

3. **Observations particulières**

3.1 L'harmonisation, au niveau des principes par rapport à tous les autres médicaments biotechnologiques modernes actuellement réglementés au niveau communautaire, passe par une procédure centralisée d'autorisation, donc une évaluation scientifique unique de la qualité, de la sécurité et de l'efficacité des médicaments de thérapie innovante.

3.2 Mais par leur nature même, ces thérapies innovantes requièrent des procédures pré-cliniques et cliniques spécifiques par rapport aux traitements issus de la médecine classique, notamment en matière d'expertise, de plan de risk-management et de pharmacovigilance post autorisation de mise sur le marché (AMM).

3.3 Le projet de règlement qui nous est soumis pour avis souligne avec pertinence la nécessité de développer dans les commissions d'évaluation des produits de médecine humaine (CHMP ([3])), une expertise spécifique dans l'évaluation de ces produits, en y associant notamment les associations de patients aux groupes d'évaluation.

3.4 La proposition de création d'un comité des thérapies innovantes(CAT ([4])) que le comité d'évaluation des médicaments à usage humain de l'agence européenne du médicament devra consulter pour tout ce qui touche à l'évaluation des données relatives aux médicaments de thérapie innovante, avant d'émettre son avis scientifique final, est déterminante.

3.5 En effet, la création de ce comité des thérapies innovantes permettra de rassembler, dans le contexte de rareté connu, les meilleurs experts actuellement disponibles au niveau communautaire en matière de médicaments de thérapie innovante et des représentants sélectionnés des parties concernées.

3.6 Cette création est tout à fait justifiée car elle permettra ainsi de définir, outre les procédures scientifiques, les normes de bonnes pratiques cliniques et de bonne pratique de fabrication et d'accompagner leur évaluation jusqu'à l'autorisation de mise sur le marché (AMM) et au-delà, en post-AMM.

3.7 Le rappel du principe selon lequel «les cellules ou tissus humains contenus dans les médicaments de thérapie innovante doivent provenir de dons volontaires et non-rémunérés» est important; c'est le moyen de contribuer au souci permanent du relèvement des normes de sécurités des tissus et cellules, d'éviter des risques de commercialisation de parties du corps humain et portant à la protection de la santé humaine.

3.8 Le rôle de conseil de l'agence européenne du médicament est confirmé et ce rôle sera déterminant à tous les niveaux, que ce soit la production de médicaments de thérapie innovante, les bonnes pratiques de fabrication ou les règles relatives au résumé des caractéristiques du produit, à l'étiquetage et à la notice aux spécificités techniques, ou encore dès lors qu'il s'agira de délimiter la frontière avec d'autres domaines (tels que les cosmétiques ou certains dispositifs médicaux), susceptibles d'apparaître au fur et à mesure que la science évolue.

([3]) CHMP: Comité des médicaments à usage humaine.
([4]) CAT: Committee for Advanced Therapies.

3.8.1 Certains constatent que les procédures utilisées peuvent entraîner des coûts élevés, alors que des autorisations nationales sont de nature plus économe, et posent le problème des périodes de transition plus longues nationalement (5 ans) (alors que la période de transition n'est que de 2 ans dans l'Union européenne). Ce risque politique de procédure nationale décentralisée peut en gêner l'accès par manque de disponibilité, certains peuvent l'avoir, d'autres non.

3.9 Enfin, l'aspect économique est abordé utilement dans cette proposition ([5]). Dans la compétition mondiale en matière d'industries de santé, il est essentiel que l'Union européenne occupe toute sa place tant au niveau du marché intérieur qu'au niveau extra-communautaire.

3.10 Les aléas économiques liés aux incertitudes ou aux évolutions rapides en matière scientifique, les coûts considérables des études, provoquent de grands retards pour des investissements importants et durables, dans le domaine du médicament et spécifiquement des médicaments de thérapie innovante.

3.11 De plus, ce sont souvent de petites et moyennes entreprises qui réalisent ces études, nécessaires pour démontrer la qualité et la sécurité non clinique de ces médicaments de thérapie innovante, qui bien souvent ne sont pas le fruit d'expériences antérieures dans le domaine pharmaceutique (il s'agit généralement de «spin-off» de laboratoires de biotechnologies ou de producteurs de dispositifs médicaux).

3.12 La proposition, pour soutenir et inciter à la réalisation de ces études, d'introduire «un système d'évaluation et de certification des résultats par l'agence, indépendamment de toute demande d'autorisation de mise sur le marché» paraît pertinente.

3.12.1 Cependant, l'ingénierie des tissus permet d'obtenir des produits élaborés par des PME, des «start-up», des «spins-off», donc pas par l'industrie pharmaceutique. Dès lors plusieurs remarques sont évidentes:

— qu'est-ce que couvre ce règlement, pour qu'il devienne opérationnel? Ne va-t-il pas créer de gros débats, alors que les technologies utilisées sont prometteuses;

— la composition du CAT pose aussi le problème de sa dépendance au CHMP, alors qu'il est constitué d'un représentant par État membre;

— le cadre législatif utilisé est peu adéquat, car il s'agit de produits pharmaceutiques non traditionnels devant entraîner des modifications d'autres textes;

— la précaution prise sur l'utilisation des cellules souches peut provoquer le veto dans les pays intéressés, car la rédaction doit «être adéquate», sinon «le diable est dans les détails»!

3.13 L'objectif de viser à faciliter l'évaluation de toute demande ultérieure d'autorisation de mise sur le marché, reposant sur les mêmes données est à soutenir, voire à encourager.

3.14 Cependant, il conviendra d'être vigilant et d'adapter si nécessaire une telle disposition, pour tenir compte des évolutions rapides des données scientifiques (durée de validité des données, conditions de leur détention, par exemple), protéger en permanence la Santé des patients et plus généralement rester conforme aux règles éthiques.

3.15 Le rapport prévu sur «la mise en œuvre du présent projet de règlement, à la lumière de l'expérience acquise», pourrait être l'occasion d'un débat au sein des instances concernées (en particulier le comité des thérapies innovantes (CAT) et la commission d'évaluation des produits de médecine humaine (CHMP).

3.15.1 Cependant la subordination du CAT par rapport au CHMP, mécanisme original d'experts sous les ordres du CHMP, alourdit beaucoup les procédures et peut provoquer des contradictions peut-être inutiles.

3.16 Plus généralement, la publication prévue de ce rapport (chapitre 8, article 25) pourrait inclure non seulement «des informations complètes sur les différents types de médicaments de thérapie innovante autorisés, conformément au présent règlement» mais aussi des informations et les résultats concernant les mesures incitatives prévues au chapitre 6 (articles 17 — 18 et 19): «Avis scientifique», «Recommandation scientifique concernant la classification en tant que thérapie innovante» et «Certification de la qualité et des données non cliniques».

4. **Conclusions**

4.1 Au total, cette proposition de Règlement est pertinente et utile. Au service des patients, elle permet d'accompagner les évolutions scientifiques et de fixer les définitions et les conditions d'utilisation des médicaments de thérapie innovante.

4.1.1 Si du point de vue du patient, de grands espoirs sont permis avec ces nouvelles technologies pour éliminer la souffrance humaine, pour répondre à une attente légitime, notamment dans l'utilisation de médecine régénératrice, la surveillance de ces recherches doit se faire à l'aide de tests essentiels, dont les protocoles doivent permettre une sécurité garantie absolue pour les patients, sans omettre la question des déchets non-utilisés, aspect environnemental bien gardé. Il convient en ce sens, outre un niveau élevé de protection de la santé, d'ériger également la garantie de l'assurance de la qualité de la médecine en objectif essentiel (paragraphe 2.1 de l'exposé des motifs)

4.2 Ce texte est important et notamment en matière de thérapie génique et de thérapie cellulaire somatique. Les précautions prises, tant au niveau des définitions, que de la mise en œuvre des produits issus de l'ingénierie tissulaire marquent bien le fait que, parce que le débat éthique n'est pas clos, parce qu'il s'agit au fond d'une certaine lecture de l'humanisme, le présent projet de règlement n'a pas pour ambition de le trancher ou d'y contribuer par delà les délibérations propres à chaque État.

([5]) Voir COM(2005) 567 final, considérant 23.

4.2.1 Ce projet de règlement crée les conditions requises pour éviter le fossé réglementaire qui existe en même temps, dans le projet de directive des dispositifs médicaux et dans ce projet de règlement. L'évaluation du risque, en tant que principe général, couvre le champ d'application des médicaments de thérapie innovante et des dispositifs médicaux. Une complication peut survenir des produits combinés (c'est-à-dire des dispositifs médicaux contenant des éléments d'ingénierie tissulaire): il convient dans ce cas de garantir à la fois la qualité et la sécurité. L'évaluation doit également porter sur l'efficacité de l'utilisation d'un médicament innovant dans le dispositif médical correspondant.

4.3 Le Comité émet un avis favorable à ce projet de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les médicaments de thérapie innovante et modifiant la directive 2001/83/CE ainsi que le règlement (CE) nº 726/2004, tant en soulignant les points critiques pour lesquels il convient de trouver des solutions claires assurant une bonne application de la directive.

Bruxelles, le 5 juillet 2006.

La Présidente
du Comité économique et social européen
Anne-Marie SIGMUND

Avis du Comité économique et social européen sur la Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne: une stratégie de simplification de l'environnement réglementaire

[COM(2005) 535 final]

(2006/C 309/04)

Le 9 décembre 2005, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 262 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la communication susmentionnée.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 31 mai 2006 (rapporteur: **M. CASSIDY**).

Lors de sa 428e session plénière des 5 et 6 juillet 2006 (séance du 5 juillet 2006) le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 146 voix pour et 6 abstentions.

1. **Conclusions et recommandations du CESE**

1.1 Le document à l'examen est une saisine de la Commission et constitue un suivi de la Communication de mars 2005 intitulée «*Améliorer la réglementation en matière de croissance et d'emploi dans l'Union européenne*» ([1]).

1.2 La simplification devrait conduire à la mise en place d'un cadre réglementaire de haute qualité plus compréhensible et plus convivial.

1.3 La simplification devrait susciter un plus grand respect du droit communautaire et, parallèlement, renforcer sa légitimité.

1.4 Le CESE estime que les États membres assument une lourde responsabilité afin de garantir que la législation communautaire est correctement transposée et appliquée en droit national. Il reconnaît que l'accord interinstitutionnel «*Mieux légiférer*» ([2]) fournit un «code de conduite» aux États membres qui les aidera à mieux transposer et appliquer les directives communautaires, l'important étant que le cadre réglementaire obtenu au niveau national soit, autant que possible, à la fois équilibré dans son contenu et simple pour les entreprises, les travailleurs, les consommateurs et tous les acteurs de la société civile.

1.5 Le Comité souhaite que les acteurs socioprofessionnels soient associés aux procédures de «comitologie» en matière de simplification de la réglementation, sur le modèle des comités SLIM (simplification de la législation sur le marché intérieur) mais d'une façon plus systématique et en amont de cette réglementation, plutôt qu'*a posteriori* comme dans le cas de l'initiative SLIM.

1.6 Le Comité souhaiterait qu'il y ait davantage de consultation entre la Commission et les parties prenantes, à l'instar des échanges ayant permis l'élaboration de la communication à l'examen. Il considère que celle-ci contribuerait de façon substantielle à la «corégulation» ([3]) dont il est question dans la 3e partie, paragraphe d) de la communication. Le CESE déplore toutefois l'absence de toute mention relative à l'«autorégulation» ([4]) alors qu'il plaide en ce sens depuis un certain temps ([5]).

([1]) COM(2005) 97 du 16 mars 2005.
([2]) JO C 321 du 31.12.2003.
([3]) JO C 321 du 31.12.2003.
([4]) JO C 321 du 31.12.2003.
([5]) Rapport d'information sur «*L'état actuel de la corégulation et de l'autorégulation dans le marché unique*», CESE 1182/2004 fin du 11.1.2005 rapporteur: M. VEVER.

1.6.1 Cependant, le Comité reconnaît également que l'autorégulation présente le risque qu'aucune réglementation obligatoire pour les acteurs concernés ne soit adoptée et que ceux-ci concluent eux-mêmes sur une base volontaire des accords, auxquels ils pourront se plier ou également choisir de ne pas se conformer.

1.7 La Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) joue un rôle de plus en plus important dans l'interprétation des directives communautaires et s'est trouvée en situation de devoir interpréter les formulations, parfois ambiguës, des directives issues du processus de codécision. La CJCE est également de plus en plus sollicitée par les tribunaux nationaux qui lui demandent de les guider lorsque leurs activités sont complémentaires. Le Comité prend note des avancées accomplies par la CJCE avec la réduction de 12 % du nombre d'affaires pendantes concernant les cas de défaut de notification, de transposition incorrecte ou de non-respect des directives communautaires par les États membres.

1.8 Le Comité reconnaît l'importance que revêt la communication de la Commission à l'examen pour la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne, dont la progression est d'une lenteur lamentable en raison de la réticence des gouvernements des États membres à mettre en pratique les engagements qu'ils ont pris à Lisbonne.

1.9 Le Comité applaudit particulièrement l'engagement de la Commission de recourir davantage aux technologies de l'information et espère qu'elle veillera à ce que toutes les mesures communautaires qui seront prises en ce sens soient compatibles avec les mesures nationales (ou vice-versa!).

1.10 Le Comité a toujours soutenu la déclaration des six présidences «Faire avancer les réformes réglementaires en Europe» du 7 décembre 2004 ([6]) et espère que les futures présidences y adhéreront également ([7]).

1.11 Le CESE a pris connaissance des rapports du Parlement européen sur l'amélioration de la réglementation et notamment du rapport Gargani sur une «*stratégie de simplification de l'environnement réglementaire*» ([8]).

1.12 Le Comité reconnaît que l'actuelle Commission s'emploie à poursuivre sur la lancée des initiatives sectorielles SLIM et BEST (Task-force «Simplification de l'environnement des entreprises»). L'action-cadre de février 2003-décembre 2004 a conduit à l'examen de près de 40 secteurs stratégiques et à l'adoption par la Commission de quelque 40 propositions de simplification. À ce jour, neuf d'entre elles restent pendantes.

1.13 Le Comité reconnaît que l'élargissement de l'Union européenne à 25 membres s'est également traduit par un accroissement des charges réglementaires qui pèsent tant sur les services de la Commission que sur les administrations des nouveaux États membres.

1.14 La simplification et l'amélioration de la législation sont des activités complémentaires impliquant le Conseil et le Parlement ainsi que la Commission, qui consultent le CESE et le CdR lorsque cela est nécessaire.

1.15 Le Comité réaffirme son soutien, souvent exprimé dans de précédents avis, à l'allégement des charges réglementaires et financières qui pèsent sur les entreprises, et plus particulièrement sur les PME.

2. **Introduction**

2.1 Depuis la création en 1995, à la demande du Conseil européen, d'un groupe de réflexion chargé d'examiner les moyens de simplifier la réglementation communautaire, le Comité a élaboré une série d'avis sur le thème de la simplification.

Dans cette série d'avis, le CESE est parvenu aux conclusions suivantes:

— il convient d'instaurer un dialogue entre le CESE et le Comité des régions ainsi que les conseils économiques et sociaux des États membres;

— le processus de simplification ne requiert pas d'idées nouvelles, mais une mise en oeuvre effective des idées déjà exposées par les institutions européennes et par le Conseil européen de Lisbonne;

— chaque proposition législative devrait respecter les critères suivants:

  — les dispositions sont-elles compréhensibles et conviviales?

  — les dispositions sont-elles claires quant au but poursuivi?

  — les dispositions sont-elles compatibles avec la législation existante?

  — le champ d'application doit-il être aussi large que prévu?

  — le calendrier de mise en œuvre est-il réaliste et permet-il aux entreprises et aux autres acteurs de s'adapter?

  — quelles sont les procédures de réexamen prévues pour assurer l'application uniforme des dispositions et faire le bilan de leur efficacité et de leur coût?

— beaucoup d'acteurs concernés plaident en faveur d'un plus grand recours à l'autorégulation et à la corégulation;

— les possibilités d'une réglementation moins détaillée, moins tatillonne et offrant un espace pour la corégulation et l'autorégulation n'ont pas été suffisamment explorées ([9]).

2.2 Il existe une interaction indispensable entre la simplification et l'amélioration de la mise en œuvre et de l'application. Il ressort à la lecture de la communication de la Commission que certaines des conclusions présentées dans les précédents rapports du CESE ont été prises en compte, notamment pour

([6]) Déclaration commune des présidences irlandaise, néerlandaise, luxembourgeoise, britannique, autrichienne et finlandaise de l'UE.

([7]) 2007: Allemagne (janvier à juin), Portugal (juillet-décembre); 2008: Slovénie (janvier-juin), France (juillet-décembre).

([8]) A6-0080/2006, adopté le 16.5.2006.

([9]) Rapport d'information sur «*L'état actuel de la corégulation et de l'autorégulation dans le marché unique*», CESE 1182/2004 fin, 11.1.2005, rapporteur: M. Vever.

ce qui est de reconnaître que *«le thème de la simplification n'est pas nouveau»*. En effet, la Commission a commencé à rédiger des communications sur le thème de la simplification en 1997, soit deux ans après la première sollicitation du CESE.

3. **Résumé de la communication de la Commission**

3.1 La communication constate que la simplification est tout aussi nécessaire au niveau national qu'au niveau communautaire pour faciliter la tâche des citoyens et des opérateurs économiques et rentabiliser leurs efforts.

3.2 Au niveau de l'UE, cette nouvelle stratégie de simplification consiste dans une large mesure à procéder à un réexamen de l'acquis au moyen d'un ambitieux programme «glissant» triennal 2005-2008 basé sur l'expérience concrète des acteurs concernés et une évaluation sectorielle constante et en profondeur.

3.3 L'approche adoptée par la Commission en matière de simplification est fondée sur 5 instruments ([10]):

a) **abrogation** (la suppression de la législation non pertinente ou obsolète);

b) **codification** (la consolidation d'un acte et de tous ses amendements en un nouvel instrument sans modifications de fond);

c) **refonte** (la même consolidation que dans le cas de la codification mais avec quelques modifications de fond);

d) **modification de l'approche réglementaire** (l'identification d'une approche juridiquement plus efficace que celle actuellement en vigueur, par exemple le remplacement d'un règlement par une directive);

e) **recours accru aux technologies de l'information** ([11]) (le soutien à l'utilisation des TI dans un souci d'efficacité).

3.4 La Commission reconnaît que le succès de sa communication est tributaire du soutien des autres institutions de l'UE et notamment de celui de tous les États membres. Il importe que ceux-ci reconnaissent la nécessité de rester aussi proche que possible des directives originales adoptées dans le cadre de la procédure de codécision et de ne pas les transposer en y ajoutant des éléments non prévus («gold plating»).

3.5 La communication tient compte des résultats de la consultation à grande échelle menée auprès des États membres et des acteurs concernés. Aux termes des conclusions de ce processus de consultation, il ressort que les propositions de l'UE doivent se concentrer sur les aspects suivants:

— clarification et amélioration de la lisibilité de la législation;

— actualisation et modernisation du cadre réglementaire;

— réduction des coûts administratifs;

— renforcement de la cohérence de l'acquis communautaire;

— **amélioration de la proportionnalité** ([12]) **de l'acquis.**

Le dernier de ces éléments est certainement, pour les acteurs concernés, la préoccupation qui a les implications les plus importantes.

La Commission présente 222 mesures de simplification à l'annexe 2 de sa communication. Le programme de simplification de la Commission couvre la période de 2005 à 2008.

3.6 La première directive sur le droit des sociétés (68/151/CEE) a été simplifiée, actualisée et modernisée en 2003 pour maximiser le potentiel des technologies et instruments d'information modernes et pour renforcer la transparence en ce qui concerne les sociétés anonymes. Cependant, la directive modifiée pourrait tout à fait être incluse dans un éventuel exercice de refonte ou de codification. Une consultation publique a été lancée à la fin de l'année dernière pour recueillir les points de vue des acteurs concernés sur les actions envisagées.

4. **Observations générales**

4.1 Il ne faut pas considérer à tort la «simplification» comme étant fondamentalement un moyen d'aboutir de manière dissimulée à une déréglementation. La simplification administrative ne doit pas conduire à miner ou à vider de leur substance les normes sociales existantes, relatives en particulier à la protection des travailleurs, des consommateurs et de l'environnement.

4.2 Le Comité accueille favorablement la communication et s'accorde avec la Commission à souligner que le succès de la démarche visant à simplifier l'environnement réglementaire dépend autant des États membres et de leurs agences de régulation que des institutions européennes.

4.2.1 Il serait utile d'élaborer un code de conduite comme l'a déjà suggéré le CESE dans ses avis (voir également l'annexe 1). ([13])

4.2.2 Le CESE rappelle que le succès du programme de simplification ne dépendra pas uniquement de l'aptitude de la Commission d'obtenir les résultats souhaités mais également de la capacité des colégislateurs à adopter dans un laps de temps raisonnable les propositions de simplification présentées par la Commission.

4.2.3 Il faut rappeler que l'article 36 de l'accord interinstitutionnel *«Mieux légiférer»* stipule que *«Dans les six mois qui suivent l'entrée en vigueur du présent accord, le Parlement européen et le Conseil, auxquels il reviendrait en tant qu'autorité législative d'adopter au final les propositions d'actes simplifiés, devraient, quant à eux, modifier leurs méthodes de travail, en mettant en place, par exemple, des structures ad hoc, chargées spécifiquement de la simplification législative»*.

4.3 La communication reconnaît l'importance que revêt l'initiative de simplification pour les PME et les consommateurs. Une législation nationale ou communautaire mal élaborée empêche en effet les consommateurs d'être pleinement au fait de leurs droits et de leurs possibilités de recours.

([10]) Plan d'action «Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire» COM(2002) 278 et codification de l'acquis communautaire, COM(2001) 645.

([11]) La Commission propose de présenter une initiative dans le domaine de l'administration électronique en lançant en 2006 un plan d'action pour l'administration en ligne.

([12]) Les réglementations doivent être proportionnées à l'objectif poursuivi.

([13]) JO C 125 du 27.5.2002.
JO C 14 du 16.1.2001.

4.4 Le Comité salue également l'engagement de la Commission en faveur de l'amélioration du processus d'évaluation d'impact, non seulement en termes de charges sur les entreprises mais également de répercussions sur les consommateurs, sur les groupes défavorisés (handicapés par exemple) et l'environnement. Dans la perspective de l'objectif déclaré du processus de Lisbonne, qui consiste à créer «davantage de croissance et d'emploi», il serait très appréciable que des études d'impact soient réalisées concernant les salariés ainsi que l'emploi en général. Le Comité salue tout particulièrement la suggestion de recourir de façon plus intensive au système du guichet unique et la référence faite, dans certaines directives, aux tests virtuels et d'autoévaluation pour les véhicules à moteur.

4.5 Il serait bon que la Commission publie une analyse d'impact justifiant le retrait de ses propositions, à l'instar de ce qu'elle fait maintenant pour ses nouvelles propositions.

5. **Observations spécifiques**

5.1 Il ressort de la communication que le processus d'actualisation des directives au regard des progrès techniques (comitologie) exigerait plus de transparence, demande souvent exprimée par le Parlement européen. Les États membres ont cependant leur part de responsabilité dans cette situation. Le travail de comitologie est en effet assuré par des «experts nationaux» et il y a de fortes raisons de penser que ces «comitologues» ne tiennent pas compte du point de vue de leur gouvernement dans le cadre de leurs activités. On citera à cet égard la directive «Oiseaux» de 1979 à laquelle les annexes techniques avaient été ajoutées après coup par ces «experts», alors même que les ministres avaient donné leur accord au Conseil.

5.2 Il convient de souligner l'importance de la simplification pour les consommateurs, les partenaires sociaux et les autres acteurs concernés. Les contradictions entre les mesures nationales d'application de la législation et les directives communautaires originales sur lesquelles ces dispositions s'appuient augmentent considérablement la charge de travail de la CJCE. Son rôle consiste à «interpréter» le droit communautaire. Néanmoins, la Cour se voit de plus en plus souvent dans l'obligation de clarifier les textes communautaires qui manquent de précision ou qui ne sont pas formulés d'une manière satisfaisante en raison de la règle de l'unanimité au Conseil, comme en témoignent les dispositions en matière fiscale. Le fait que le rôle de décideur politique revienne de plus en plus à la CJCE est toutefois problématique. Elle manque de fondements politiques clairs pour exercer cette fonction, qui outrepasse par ailleurs son mandat. Elle prend par conséquent des décisions qui devraient en vérité être adoptées par des instances démocratiquement élues.

5.3 Le CESE reconnaît que la Commission a fait un effort et qu'il y a eu plusieurs centaines d'abrogations ou de déclarations de caducité qui ont dû contribuer de manière significative à la réduction du volume de l'acquis, sans pour autant réduire les charges pesant sur les entreprises, sur les travailleurs, sur les consommateurs ou sur les autres acteurs concernés. Le Comité estime qu'il existe toujours des domaines qui nécessitent de nouvelles mesures législatives au niveau communautaire, afin de défendre l'environnement ainsi que les droits des travailleurs, des consommateurs et des groupes désavantagés (personnes handicapées ou autres minorités, par exemple) et pour veiller à ce que ces derniers puissent bénéficier pleinement des avantages générés par le marché unique.

5.3.1 Cependant, le système le plus communément employé à ce jour est celui de l'actualisation. Bien que ce système permette l'introduction de certains changements nécessaires pour mettre à jour la réglementation, il ne garantit pas toujours que l'objectif de simplification soit respecté. Au contraire, les mesures se superposent parfois, ce qui conduit dans certains États membres à la coexistence de réglementations anciennes et nouvelles et cause une certaine confusion parmi les acteurs concernés. Les responsables de l'application des lois dans ces États membres peuvent donc parfois se demander s'ils agissent ou non en conformité avec leurs ordres juridiques respectifs.

5.3.2 Les mesures de simplification énoncées dans le cadre de chacune des propositions du programme glissant sur ce thème, doivent être clairement formulées dans l'exposé des motifs, et, le cas échéant, dans les évaluations d'impact y afférentes. Les services de la Commission doivent contrôler soigneusement ces propositions dans le cadre du processus décisionnel interinstitutionnel afin de garantir que la dimension de simplification est préservée, conformément aux accords interinstitutionnels (sur la technique de codification ([14]), sur la technique de la refonte ([15]) et sur l'amélioration de la législation ([16])).

5.4 Le Comité attire de nouveau l'attention sur ses nombreux avis ([17]) motivés par la nécessité d'améliorer et de simplifier la réglementation, et plus particulièrement sur son dernier avis élaboré en réponse à une demande d'avis exploratoire formulée par la présidence britannique, sur le thème «Mieux légiférer».

5.5 Le Comité réaffirme son souhait, déjà exprimé à plusieurs reprises, de voir se poursuivre le processus de simplification et d'amélioration de la réglementation dans le sillage de la déclaration des six présidences ([18]).

Bruxelles, le 5 juillet 2006.

La Présidente
du Comité économique et social européen
Anne-Marie SIGMUND

([14]) JO C 102 du 04.04.1996.
([15]) JO C 77 du 28.03.2002.
([16]) JO C 321 du 31.12.2003.
([17]) Voir Annexe I.
([18]) *Faire avancer les réformes réglementaires en Europe*: Déclaration commune du 7 décembre 2004 des six États membres assurant successivement la présidence du Conseil entre 2004 et 2006 (Irlande, Pays-Bas, Luxembourg, Royaume-Uni, Autriche et Finlande).

Avis du Comité économique et social européen sur la Proposition de règlement (CE) du Parlement européen et du Conseil établissant le code des douanes communautaire (Code des douanes modernisé)

[COM(2005) 608 final — 2005/0246 (COD)]

(2006/C 309/05)

Le 17 janvier 2006, le Conseil a décidé, conformément à l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 31 mai 2006 (rapporteur: M. BURANI).

Lors de sa 428e session plénière des 5 et 6 juillet 2006 (séance du 5 juillet 2006) le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 152 voix pour, 1 voix contre et 3 abstentions.

1. **Introduction: les principes inspirant le nouveau code**

1.1 L'une des principales actions prévues par le Programme d'action pour la douane dans la Communauté (Douane 2007), approuvé par le Conseil en 2002, consiste à réformer complètement l'actuel code des douanes communautaire [règlement du Conseil (CEE) no 2913/92], devenu obsolète à la suite de l'évolution des marchés et des technologies, de l'adoption de divers traités et, surtout, des élargissements successifs de l'Union.

1.2 L'idée de proposer un code totalement renouvelé découle de la constatation selon laquelle l'ancien code, qui est toujours en vigueur, «n'a pas été adapté aux changements radicaux survenus dans l'environnement du commerce international et n'a pas davantage suivi l'évolution des missions dévolues à la douane». La proposition à l'examen est cohérente avec les politiques communautaires, en particulier avec les principes du marché intérieur et de la protection du consommateur ainsi qu'avec la stratégie de Lisbonne, et constitue une base pour des actions ultérieures destinées à rationaliser les procédures et processus douaniers, ainsi qu'à adapter les règles aux normes communes d'utilisation des systèmes informatiques des États membres.

1.2.1 De l'avis de la Commission, cet ensemble d'actions permettra de mettre en oeuvre les orientations du Conseil en matière d'administration en ligne, de respecter l'engagement de «mieux légiférer» et de réaliser une série d'objectifs concrets, notamment accroître la sécurité aux frontières extérieures, réduire les risques de fraude et améliorer la cohérence avec les autres politiques communautaires, plus particulièrement la politique fiscale.

1.3 Le nouveau code s'inscrit dans le contexte de la stratégie de Lisbonne, dont l'objectif est de «faire de l'Europe un pôle plus attractif pour les investissements et l'emploi». De plus, il est conforme aux propositions présentées par la Commission, et approuvées par le Conseil en décembre 2003, de créer un environnement simplifié et sans support papier. Cette recommandation du Conseil se reflète d'ailleurs également dans la proposition de décision élaborée en parallèle, relative à «un environnement sans support papier pour la douane et le commerce» [COM(2005) 609 du 30.11.2005], sur laquelle le CESE se prononcera dans un avis distinct.

1.4 Les innovations du nouveau code ne concernent pas seulement sa forme ou sa modernisation. En effet, les changements qu'il introduit au niveau des orientations de la politique douanière sont bien plus importants. Au cours des vingt dernières années, le rôle des douanes a évolué, la perception des droits de douanes diminuant progressivement au profit d'une augmentation significative des responsabilités concernant l'application de mesures non tarifaires notamment en matière de sécurité, de contrôle de l'immigration clandestine, de lutte contre la contrefaçon, le blanchiment de capitaux et le trafic de stupéfiants, d'hygiène, de santé, d'environnement et de protection des consommateurs, ainsi que de mesures ayant trait à la collecte de la TVA et des accises. Toutefois, s'agissant de la sécurité, le document de la Commission ne mentionne pas explicitement un rôle corollaire des douanes, à savoir l'aide précieuse qu'elles apportent en matière de contrôle du trafic d'armes et de lutte contre le terrorisme. Cette omission trouve un écho dans les insuffisances observées au niveau de la conception des systèmes d'information, un aspect qui est examiné au paragraphe 3.1.3.1 ci-dessous.

1.5 Une autre innovation est l'adoption de procédures informatisées. Dans le code actuellement en vigueur, ces procédures sont prévues — et largement adoptées dans quasiment tous les États membres — mais restent facultatives pour les douanes nationales comme pour les utilisateurs. En revanche, le nouveau code les rend obligatoires, ce qui est indispensable en vue de l'élimination, à terme, des supports papier qui fait l'objet de l'initiative parallèle mentionnée au paragraphe 1.3.

1.6 L'élaboration du nouveau code est conforme aux politiques de la Commission et respecte les procédures prévues en matière de faisabilité, de transparence et d'évaluation d'impact. Le CESE se félicite que les secteurs concernés de la société civile aient été consultés et aient émis des avis largement favorables. S'il partage l'avis de la Commission concernant le respect des bases légales ainsi que des principes de subsidiarité et de proportionnalité, le CESE se réserve en revanche de formuler plus loin dans le présent avis quelques observations concernant l'évaluation d'impact.

1.7 La Commission a examiné quatre approches différentes et a fini par retenir une solution qui prévoit une coopération renforcée entre les systèmes informatiques douaniers nationaux. La Commission justifie ce choix par la nécessité de respecter le principe de subsidiarité et la constatation selon laquelle les États membres ne sont guère disposés à accepter une solution basée sur un système européen centralisé. Le CESE prend note de cette nécessité mais souligne toutefois que cette dernière

solution aurait été plus fiable, plus simple et moins onéreuse pour les utilisateurs. Quant au principe de subsidiarité, il se serait décliné au niveau européen plutôt qu'au niveau national.

2. **Observations générales**

2.1 En février 2004, le CESE a élaboré un avis sur la *«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CEE) nº 2913/92 du Conseil établissant le code des douanes communautaire»* (COM(2003) 452 — 2003/0167 COD) final [1], qui proposait déjà des innovations en matière d'élimination des supports papier et de gestion intégrée des frontières extérieures. Le Comité constate avec satisfaction que les principes énoncés dans la proposition susmentionnée et en faveur desquels il s'était prononcé, ont été maintenus dans la proposition à l'examen et traduits concrètement en dispositions sur lesquelles il peut à nouveau marquer d'une manière générale son accord.

2.2 L'ensemble des nouvelles dispositions accorde une attention plus soutenue aux droits et exigences des opérateurs. Cela se traduit notamment par une série de dispositions qui tiennent compte, le cas échéant, des dommages éventuels que les procédures peuvent causer. Cette orientation est confortée par la simplification de la législation, par exemple la fusion des régimes douaniers qui, de treize actuellement, sont réduits à trois (régimes pour l'importation, l'exportation et régimes particuliers). De surcroît, un travail rédactionnel a été effectué sur deux tiers des articles du code en vigueur, afin de les modifier, de les harmoniser ou de les transférer dans les dispositions d'application, de sorte qu'ils passent de 258 à 200.

2.2.1 Le CESE reconnaît que la Commission a accompli un travail délicat et de grande ampleur, en conformité avec les principes généraux du marché unique et dans le profond respect des droits et besoins des acteurs. Il fait toutefois observer que l'absence de règlement d'application, dont la rédaction relève cependant de la compétence de la Commission, laisse pour l'heure place à certaines incertitudes concernant différentes règles. Aussi le CESE souhaite-t-il qu'un nouveau règlement d'application soit élaboré et approuvé rapidement.

3. **Observations particulières**

3.1 *Titre I: dispositions générales*

3.1.1 L'article 3 énumère les territoires nationaux qui composent le territoire douanier de la Communauté. Cet article n'appelle aucune observation particulière, si ce n'est l'incertitude découlant du paragraphe 3, qui dispose que «certaines dispositions de la législation douanière peuvent s'appliquer hors du territoire douanier de la Communauté dans le cadre, soit de réglementations spécifiques, soit de conventions internationales». La sécurité juridique exclut qu'une législation puisse évoquer «certaines dispositions» sans préciser, dans le texte même ou en annexe, de «quelles» dispositions il s'agit. Pour des raisons juridiques, mais aussi de transparence, il est impératif d'indiquer explicitement de quels territoires et de quelles dispositions il est question. Il n'est pas rare que des exemptions et dérogations accordées à diverses occasions et de différentes manières échappent aux citoyens mais aussi aux experts: ces exemptions et dérogations constituent souvent de véritables distorsions de la concurrence, parfois sur le long terme.

3.1.2 D'une manière générale, l'échange et la protection de données et d'informations (articles 5, 6 et 7) n'appellent pas d'observation particulière, dans la mesure où la législation proposée s'inscrit dans le fil de la protection habituellement garantie par les administrations publiques à la vie privée des citoyens et la confidentialité commerciale. Le CESE se félicite plus particulièrement des dispositions de l'article 8, selon lequel les autorités douanières sont tenues de fournir des renseignements concernant l'application de la législation douanière et de promouvoir la transparence en mettant gratuitement à la disposition des opérateurs, grâce à Internet, les actes législatifs, décisions administratives et formulaires de demande.

3.1.2.1 En revanche, le premier paragraphe de l'article 5, qui impose l'adoption de procédures électroniques pour tous les échanges de données, documents, décisions ou notes entre opérateurs économiques et autorités douanières, mérite que l'on s'y attarde. Cette disposition, à laquelle il n'y a rien à redire lorsqu'il s'agit d'entreprises ou d'opérateurs professionnels, peut poser des difficultés si l'importateur (ou, plus rarement, l'exportateur), est un particulier et pas nécessairement un «opérateur économique». À un moment où le volume des achats de marchandises effectués par Internet ou par correspondance dans des pays tiers augmente de manière exponentielle, ce problème est tout sauf secondaire. Le CESE prend note du fait que cette question est à l'examen dans le cadre de la procédure de comitologie et suggère que les particuliers figurent explicitement parmi les personnes habilitées, au titre de l'article 93, à déposer des déclarations sommaires. Il conviendrait, en outre, de modifier les dispositions de l'article 94 qui prévoit que les autorités douanières peuvent accepter des déclarations sommaires d'importation établies sur support papier uniquement dans des circonstances exceptionnelles. À titre d'alternative ou d'ajout, on pourrait examiner la possibilité d'étendre aux particuliers la faculté de présenter la déclaration simplifiée occasionnelle (toujours sur support papier) prévue par l'article 127.

3.1.2.2 Toujours en matière informatique, mais de manière plus générale, le CESE attire l'attention sur les coûts élevés de la nouvelle procédure informatique intégrée, lesquels doivent être acquittés dans un délai court, alors qu'une part substantielle des bénéfices (notamment ceux à caractère qualitatif) ne sera palpable qu'à moyen ou long terme. Il semble d'ores et déjà que certains États membres soient préoccupés tant par les charges à supporter que par l'obligation de respecter les délais de mise en œuvre des nouveaux systèmes; d'autres, en particulier les pays plus avancés en termes d'informatisation, estiment onéreuse l'opération consistant à changer leurs systèmes récemment mis en place pour s'aligner sur le système commun. Le CESE reconnaît ces préoccupations, que la Commission ne pourra pas ignorer, mais est d'avis que l'intérêt de l'Europe de disposer d'un système douanier efficace et moderne mérite quelques sacrifices individuels, éventuellement compensés par une aide en termes de ressources, qui serait limitée à des cas précis et dont la nécessité serait dûment documentée.

[1] JO C 110 du 30.04.2004.

3.1.3 Conformément à l'article 10, les États membres coopèrent avec la Commission à la «mise en place, au maintien et à l'utilisation d'un système électronique d'enregistrement commun et de tenue d'écritures» de tous les opérateurs et autorisations accordées. Les doutes que soulèvent la nature et le fonctionnement du système sont dissipés par l'article 194: chaque État membre assure le maintien de son propre système d'information et en assure l'interopérabilité avec les systèmes des autres États membres sur la base des règles et normes fixées par la Commission assistée du comité du code des douanes. La date d'entrée en vigueur du système est fixée au 30 juin 2009. De l'avis du CESE, une fois l'interopérabilité assurée, un système fondé sur des bases de données nationales qui s'échangent mutuellement des informations et des tenues d'écritures risque d'être non seulement difficile à gérer mais aussi coûteux. De surcroît, il est plutôt improbable qu'un tel système puisse être mis en œuvre d'ici la date prévue. Dans son évaluation d'impact, la Commission a estimé que le coût supplémentaire de la mise en œuvre du système serait de 40 à 50 millions d'euros par an, montant que plusieurs experts juridiques jugent optimiste.

3.1.3.1 Ce système présente toutefois une lacune évidente et essentielle au niveau du projet ou, à tout le moins, de sa formulation. En effet, aucune mention n'est faite de la possibilité d'établir un accès structuré aux systèmes informatiques des autorités chargées de la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée, dans le respect des règles de protection de la vie privée et des activités de production. Cet aspect a été souligné et mis en exergue par le CESE à plusieurs reprises et à maintes occasions. Le Conseil insiste depuis de nombreuses années sur la nécessité d'une collaboration entre les différentes autorités, à savoir la police judiciaire et financière, les douanes, les services secrets, l'OLAF et Europol, jusqu'ici malheureusement sans grands résultats.

3.1.4 L'article 11, relatif au représentant en douane, présente un intérêt particulier. Il prévoit en effet que ce représentant peut être chargé de «l'accomplissement des actes et formalités prévus par la législation douanière» sur mandat, au nom et pour le compte d'un opérateur (représentation directe) ou pour son propre compte (représentation indirecte). Aux termes du paragraphe 2, le représentant en douane doit être établi dans le territoire douanier de la Communauté, sans autre précision. Le CESE fait toutefois observer que dans l'exposé des motifs, la Commission affirme que «Les règles sur les représentants ont été changées, les anciennes restrictions étant levées, faute d'être compatibles avec un environnement électronique et avec les principes du marché unique». Il faut en déduire que le représentant en douane bénéficie d'une autorisation unique (passeport communautaire) qui l'habilite à agir sur l'ensemble du territoire de la Communauté et au nom de tout opérateur, quel que soit l'endroit où il est établi. Le CESE considère qu'il serait opportun de reformuler cet article de manière plus explicite, peut-être en faisant référence à une réglementation distincte concernant les modalités d'élaboration d'un registre, d'une liste ou autre, à l'instar de ce qui est prévu pour l'opérateur économique agréé, dont il est question ci-après.

3.1.5 Un autre cas intéressant est celui de l'opérateur économique agréé (articles 4 et 13 à 16). En pratique, il s'agit d'une entreprise (moins souvent d'un individu) qui présente des garanties de sérieux, de solvabilité et de compétences particulières lui permettant de se faire agréer auprès des autorités douanières des États membres pour bénéficier d'un certain nombre de facilités en matière de procédures et contrôles douaniers. Sur la base de l'article 196 susmentionné, la Commission se réserve de préciser les modalités d'octroi du statut d'opérateur économique agréé. Le CESE prend note de ces dispositions, qui visent certes à faciliter le commerce international et la création d'un contexte favorable aux échanges, mais fait toutefois observer que les conditions d'octroi du statut et les règles visant à éviter des abus éventuels joueront un rôle important dans ce domaine. Par ailleurs, il n'est pas précisé clairement si l'opérateur économique agréé se verra délivrer le «*passeport européen*».

3.1.6 Les dispositions de l'article 22 représentent un pas décisif vers l'harmonisation des régimes douaniers, dans la mesure où elles obligent les États membres, même si c'est avec une certaine «souplesse», à prévoir des sanctions administratives et pénales en cas d'infraction à la législation douanière communautaire. Le CESE convient de la nécessité de parvenir à une réglementation harmonisée dans cette matière délicate mais se demande quel sera l'accueil réservé par les États membres aux tentatives d'imposer des règles ou des orientations en matière pénale, domaine dans lequel il faut s'attendre à certaines résistances ou au moins à certaines réserves.

3.1.7 Les articles 24, 25 et 26 traitent des recours administratifs (l'article 23 exclut les recours contre une décision prise par une autorité judiciaire), pour lesquels ils prévoient une procédure en deux phases: la première devant les autorités douanières et la seconde devant une instance supérieure qui peut être une autorité judiciaire ou un organe équivalent. En cas de sanction, le principe général «*solve et repete*» s'applique, sauf lorsque les autorités douanières considèrent que la mesure imposée pourrait causer un «dommage irréparable» à la personne qui a introduit le recours. Le CESE accueille avec satisfaction cette disposition, qui traduit la prise en compte des intérêts des citoyens.

3.1.8 L'article 27 donne aux autorités douanières la possibilité d'effectuer tous les contrôles physiques, administratifs, comptables ou statistiques. Il prévoit en outre la mise en œuvre d'un système électronique de gestion du risque visant à «déceler et à évaluer les risques, et à élaborer les mesures nécessaires pour y faire face». Ce système, qui devrait être mis en place par les États membres en collaboration avec la Commission le 30 juin 2009 au plus tard, sera lui aussi régi par les règles que la Commission fixera sur la base de l'article 196. Le CESE se félicite de cette initiative et espère que la Commission s'est bien enquise auprès de tous les États membres de leur volonté de mettre en oeuvre un système qui sera vraisemblablement coûteux et délicat à gérer.

3.1.9 L'article 30 exempte des formalités et des contrôles douaniers les bagages à main et les bagages de soute des personnes effectuant un voyage aérien ou maritime intracommunautaire, sans préjudice toutefois des contrôles de sécurité et

des contrôles liés aux interdictions ou restrictions édictées par les États membres. Cela revient à dire que l'exception ne vaut que dans les pays qui n'ont pas établi d'interdictions ou de restrictions. Étant donné que des limitations existent toujours et partout, ne fût-ce que pour les marchandises soumises aux accises, dans la pratique, la règle générale est vidée de son sens et les douanes peuvent en tout temps contrôler les bagages, qu'il s'agisse de bagages à main ou de soute.

4. **Les titres II à VIII: formalités et procédures douanières**

4.1 Les titres II à VIII concernent les formalités et procédures douanières et reprennent en grande partie le contenu du code actuellement en vigueur. Le CESE n'a pas l'intention d'effectuer un examen détaillé de ces questions qui ont déjà été largement débattues lors de la consultation des parties concernées avant l'élaboration du texte. Il se limitera à commenter certains articles qui revêtent un intérêt particulier.

4.2 L'article 55 dispose que la dette douanière prend aussi naissance en cas de contrebande ou d'introduction irrégulière (définis comme l'importation ou l'exportation de «marchandises faisant l'objet d'une mesure d'interdiction ou de restriction à l'importation ou à l'exportation, quelle qu'en soit la nature»): les droits de douane sont quand même dus, sans préjudice de l'application d'autres mesures pénales ou administratives. Toutefois, aucune dette douanière ne prend naissance concernant l'introduction de fausse monnaie et de stupéfiants en dehors des circuits. Les flux de ce type de marchandises ne sont évidemment considérés que sous l'angle pénal, sauf dans les cas dans lesquels la législation d'un État membre prévoit que les droits de douane doivent servir de base à la fixation de sanctions pécuniaires. En dépit de l'avis contraire exprimé par la Cour de Justice, le CESE ne pense pas que les administrations douanières doivent se priver d'un revenu légitime en renonçant à fixer une dette douanière — sanctions administratives et pénales à part — au moins en ce qui concerne les stupéfiants, en déterminant leur valeur par rapport à leur prix sur le marché. Le fait qu'une importation de drogue est un acte délictueux ne change rien au fait qu'il s'agit quand même d'une importation (illégale). En d'autres termes, le CESE comprend l'exception relative à la fausse monnaie mais pas celle relative aux stupéfiants.

4.3 Sur la base de l'article 61, les autorités douanières peuvent autoriser l'opérateur à constituer une garantie globale en vue d'assurer le paiement de ses dettes douanières. Par ailleurs, l'article 64 dispose qu'une des formes autorisées pour cette garantie est la caution et l'article 66 précise qu'elle peut être «une banque ou une autre institution financière officiellement reconnue, accréditée dans la Communauté». Cette disposition est importante, car elle reconnaît que toute banque ou institution financière de n'importe quel État membre peut donner une caution valable aux autorités douanières d'un autre État membre. Il s'agit d'un principe essentiel qui est déjà en vigueur, mais souvent mis à mal par les douanes des différents pays. Reste toutefois à comprendre ce que la Commission entend par la formulation «officiellement reconnue, accréditée dans la Communauté» qui, de l'avis du CESE, est un pléonasme et prête à confusion. Les banques et institutions financières établies dans la Communauté étant déjà en possession du «passeport européen», aucune précision supplémentaire n'est nécessaire.

4.4 Toujours en ce qui concerne la caution, l'article 83 prévoit que la Commission peut, conformément à la procédure visée à l'article 196, adopter un «régime particulier» pour garantir le paiement par les garants. Le texte ne comporte toutefois aucune indication sur le contenu et la portée de ce régime particulier. Si l'on entend par là la demande d'exécution «à première demande» par le garant, il ne s'agit certainement de rien de nouveau, dans la mesure où ce type de garantie existe déjà et est prévue notamment par d'autres réglementations (par exemple le règlement comptable de l'UE). Si en revanche on pense à d'autres formules, il serait utile de préciser lesquelles, étant donné que le coût d'une caution varie en fonction du risque et des modalités d'exécution par le garant.

4.5 En outre, l'article 83 prévoit qu'un intérêt de retard est perçu pour la période comprise entre l'expiration du délai fixé et la date de paiement. L'article 84 concerne le cas contraire, à savoir lorsque ce sont les autorités douanières qui ont une dette vis-à-vis de l'importateur ou de l'exportateur. Dans ce cas, l'article prévoit explicitement qu'aucun intérêt n'est dû pour les trois premiers mois. Le CESE met l'accent sur cette différence de traitement manifeste et inadmissible entre l'autorité publique et le citoyen.

5. **Titre IX: Comité du code de douanes et dispositions finales**

5.1 Les dispositions de ce titre sont fondamentales pour comprendre la structure du code et sa portée. La clé de voûte en est l'article 196, lequel prévoit qu'en ce qui concerne l'application de la législation, «la Commission est assistée du comité du code des douanes» (ou «comité») qui agit en vertu des «articles 4 et 7 de la décision 1999/468/CE, dans le respect des dispositions de l'article 8 de celle-ci». En pratique, cela signifie que la Commission a le pouvoir de réglementer, même si c'est avec l'assistance du comité, toutes les questions couvertes par le code des douanes, ce qui est conforme à la procédure communautaire habituelle. Si le CESE n'a aucune objection à formuler à cet égard, il espère toutefois que les règles qui seront adoptées respecteront les besoins des utilisateurs et seront suffisamment souples pour être adaptées rapidement à l'évolution des techniques, des technologies et des usages commerciaux.

5.2 En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 196, la Commission peut adopter (article 194) des mesures établissant:

— des règles et normes d'interopérabilité des systèmes douaniers;

— «les cas et les conditions dans lesquels la Commission peut arrêter des décisions invitant les États membres à révoquer ou modifier une décision» ;

— «toutes autres modalités d'application, si nécessaire, notamment lorsque la Communauté accepte des engagements et des obligations dans le cadre d'accords internationaux, qui exigent une adaptation des dispositions du code».

5.2.1 Les pouvoirs de la Commission sont donc plutôt vastes et comprennent notamment la faculté de déterminer elle-même (deuxième tiret) les cas et les conditions dans lesquels elle peut imposer aux États membres de révoquer ou de modifier l'une de leurs décisions. Le CESE souligne que si dans les cas prévus au premier et au troisième tiret, la Commission exerce sa fonction institutionnelle de coordination et d'exécution des décisions prises ou avalisées par le Conseil, dans le cas du deuxième tiret, elle exerce un pouvoir de type inhabituel, même s'il est au demeurant justifié par les circonstances et ne suscite certainement aucune critique de la part du CESE.

5.2.2 D'une manière générale, le CESE souligne que la décision de contrôler les opérations en tout genre effectuées par des citoyens, en ce compris les opérations commerciales et douanières, a une influence sur le libre échange et découle des choix politiques, répartis selon les domaines de compétence entre l'UE et les États membres, dont la Commission est bien entendu l'organe d'exécution.

5.2.3 Le CESE espère que la réforme engagée dans le secteur douanier ne mettra pas en question le nécessaire équilibre entre le libre-échange et la sécurité des utilisateurs et des consommateurs finaux, dans le respect des compétences professionnelles des agents des douanes et des personnels qui travaillent pour les importateurs et les exportateurs.

Bruxelles, le 5 juillet 2006.

La Présidente
du Comité économique et social européen
Anne-Marie SIGMUND

Avis du Comité économique et social européen sur le Livre blanc: la politique des services financiers pour la période 2005-2010

[COM(2005) 629 final]

(2006/C 309/06)

Le 1er décembre 2005, la Commission a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur le *«Livre blanc: la politique des services financiers pour la période 2005-2010»*

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation» chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 31 mai 2006 (rapporteur: M. IOZIA).

Lors de sa 428e session plénière des 5 et 6 juillet 2006 (séance du 5 juillet 2006) le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 152 voix pour, 1 voix contre et 9 abstentions.

1. **Conclusions et propositions**

1.1 Le CESE partage la proposition de la Commission visant à consacrer la prochaine période de cinq ans à la «consolidation dynamique» de l'industrie des services financiers, en appliquant et en renforçant la législation en vigueur tout en évitant la superposition d'un nombre excessif de mesures réglementaires (*«goldplating»*) et en respectant l'esprit de la stratégie de Lisbonne et les spécificités du modèle social européen.

1.2 Le CESE estime lui aussi qu'il est essentiel d'étudier attentivement le rôle et l'activité des autorités de contrôle, en encourageant la meilleure coordination possible, conformément à ce qui a été prévu par les comités de niveau 3 du processus Lamfalussy.

1.2.1 Le CESE considère **qu'en l'état, il est prématuré de mettre en place une autorité européenne de contrôle unique** qui, à l'avenir, pourrait contribuer à favoriser l'intégration des marchés, mais il considère qu'il serait utile aujourd'hui de suggérer aux autorités européennes **d'identifier une autorité principale de contrôle**, celle du pays d'établissement de la maison mère, à laquelle confier également la direction des activités des filiales et des sociétés contrôlées dans les autres États de l'Union. Les avantages pour les entreprises ayant une dimension européenne et pour les consommateurs seraient évidents.

1.3 L'efficacité accrue des transactions financières constitue l'élément fondamental de la place de plus en plus importante que prennent les activités financières dans l'économie (il s'agit du phénomène de «financiarisation» de l'économie). La financiarisation de l'économie se traduit par un potentiel intéressant de développement économique et de l'emploi dans le secteur financier mais elle peut occasionner des conséquences négatives pour l'ensemble de l'économie. Le rôle important des marchés boursiers animés par la recherche de bénéfices par les actionnaires peut aller à l'encontre des stratégies industrielles. Les

pressions commerciales et financières qui s'exercent sur les dirigeants d'entreprise peuvent provoquer des problèmes sur le long terme et des OPA insuffisamment réfléchies qui, en l'état, ont conduit pour une part significative d'entre elles à une destruction de richesses sur le court terme.

1.3.1 Il ne faut pas néanmoins oublier qu'en raison des processus de consolidation, on assiste, tout au moins à moyen et court terme, à une diminution des emplois dans l'industrie financière, **qui alimente un sentiment croissant d'insécurité** parmi les employés du secteur. Le CESE insiste sur la nécessite de tenir compte des retombées sociales des processus de consolidation, et souhaite que les États membres **adoptent un système approprié d'amortisseurs sociaux et qu'ils soutiennent des plans de formation et de remise à niveau des compétences** professionnelles, qui sont indispensables pour réaliser les objectifs prévus par la stratégie de Lisbonne.

1.4 Le CESE partage les objectifs de simplification, de codification et de volonté de clarification afin de réaliser une «meilleure réglementation» et, à ce propos, se félicite de l'engagement de la Commission à procéder à des consultations organisées de manière continue, fréquente et ouverte avec l'ensemble des acteurs intéressés et à faire précéder toute proposition d'une évaluation d'impact rigoureuse qui tienne compte également de la dimension sociale et environnementale et des externalités sur l'ensemble du système économique.

1.4.1 Le CESE demande que les travaux relatif au plan d'action pour les services financiers (PASF) fassent l'objet d'une plus grande visibilité ainsi que de débats hors des seuls cercles des experts.

1.5 Le CESE souscrit à l'initiative qui a été proposée par la Commission de publier une communication/recommandation sur les OPCVM dans un effort de dépassement des obstacles actuels relevés en matière de libre circulation de ces instruments financiers.

1.6 Il sera essentiel de renforcer l'information, la culture financière et la prise de conscience des consommateurs. L'intention de la Commission d'engager des actions spécifiques avec les associations européennes des consommateurs est opportune, mais la Commission devrait être plus active vis-à-vis des États membres, afin de les inciter à mettre en oeuvre des modalités plus contraignantes d'implication des parties prenantes au niveau national. Le CESE est disposé à collaborer à ces initiatives, en intervenant de manière spécifique auprès des conseils des consommateurs et des conseils économiques et sociaux nationaux.

1.7 Les règles prudentielles actuelles, qui sont différentes selon les États membres, contraignent les entreprises à de lourdes obligations d'établissement de bilans et d'information sur les sociétés. L'adoption des normes internationales d'information financière (IFRS) peut représenter l'occasion adéquate pour uniformiser ces obligations d'information au niveau européen. Le CESE note que l'International Accounting Standards Board (IASB), qui est un organisme international privé de normalisation comptable, ne reflète pas entièrement la réalité de l'économie mondiale et souhaite qu'il s'ouvre à la coopération internationale avec d'autres acteurs, tels que par exemple la Commission européenne.

1.8 S'agissant des directives proposées pour le marché des services aux particuliers, le CESE se réserve une appréciation spécifique quant à la directive sur le crédit à la consommation, qu'il convient d'approuver au plus vite, et quant à celle sur les services de paiement, sur laquelle il élabore actuellement un avis spécifique. En ce qui concerne la directive sur les prêts hypothécaires, en revanche, le CESE, tout en partageant les objectifs qu'elle poursuit, fait part de sa perplexité légitime sur la possibilité réelle de créer dans de brefs délais un marché intégré des prêts. Pour les systèmes de règlement et de compensation, enfin, le CESE considérerait favorablement l'adoption d'une directive cadre.

1.9 La Commission a fait état de sa perplexité quant à l'adoption du «26ème régime» dans le domaine des services financiers. Le CESE en prend acte et se déclare prêt à évaluer, lorsqu'elles seront proposées, les conditions pour son application effective, qui devra toujours prendre en considération les intérêts et les avantages réels pour les consommateurs.

1.10 En ce qui concerne les initiatives futures, le CESE souligne:

— l'utilité d'une intervention sur les OPCVM, visant une **uniformisation des normes** des polices en unités de compte avec celles des autres produits financiers;

— l'importance de **garantir l'accès à un compte bancaire**;

— la nécessité **d'éliminer les obstacles entravant la mobilité transfrontalière des comptes bancaires.**

1.11 Le CESE est convaincu que la qualité des normes européennes en matière de réglementation des services financiers est très élevée et que l'UE peut prétendre à devenir un point de référence pour tous les autres pays. L'Europe devrait établir un dialogue non seulement avec les pays d'industrialisation récente (par exemple, l'Inde, le Brésil et la Chine), tel que le propose la Commission, mais également avec ceux en voie de développement pour lesquels un soutien important est nécessaire en vue de développer leurs marchés de services financiers.

1.12 Le CESE soutient toutes les institutions européennes et nationales dans la lutte contre la criminalité et le terrorisme. Dans ce contexte également, dans lequel la Commission souligne l'exigence que le système financier fournisse une coopération pleine et continue avec les autorités compétentes, le CESE soutient et réitère cet appel aux institutions financières ainsi qu'aux autorités compétentes; ces dernières devraient faire connaître la suite qui est donnée aux informations reçues par les intermédiaires financiers.

2. **Avant-propos**

2.1 Partant du principe qu'un marché financier efficace est un élément essentiel pour poursuivre une stratégie de développement et de croissance économique, le Livre blanc sur la politique des services financiers 2005-2010 identifie plusieurs objectifs à réaliser afin de favoriser la **consolidation dynamique** de l'industrie des services financiers. «Consolidation dynamique» est le leitmotiv du Livre blanc, qui identifie l'objectif d'éliminer les derniers obstacles à la libre circulation des services financiers et des capitaux, malgré les résultats significatifs déjà obtenus grâce au plan d'action pour les services financiers (PASF) 1999-2005.

2.2 Le rôle essentiel que joue la réglementation dans le fonctionnement des marchés financiers justifie l'attention et l'emphase dont fait preuve le Livre blanc lorsqu'il s'attarde sur la nécessité de mettre en oeuvre et de renforcer la législation actuelle, **tout en évitant la superposition d'un trop grand nombre de mesures réglementaires**, notamment du fait des États membres («*gold-plating*»).

2.3 L'analyse du cadre réglementaire ne peut faire abstraction d'une **réflexion sur les limites, les tâches et les responsabilités en matière de coordination des autorités de contrôle dans l'UE**: dans la situation actuelle, le maintien d'une structure nationale destinée aux activités de contrôle peut encore constituer la meilleure forme pour protéger et défendre les consommateurs et les investisseurs, mais on ne peut négliger deux questions importantes soulevées par cette conception de base.

2.3.1 La pratique d'un contrôle non intégré au niveau supranational limite sensiblement l'intégration des marchés: il convient, par conséquent, de **stimuler et de consolider une coopération étroite entre les autorités responsables** des États membres. En effet, la gestion des risques des grandes banques européennes, actives dans plusieurs États membres, s'effectue au niveau de groupe, sur une base consolidée. Il y a lieu que les autorités de surveillance soient en mesure d'évaluer correctement le profil de risque de ces grands groupes européens.

2.3.2 Le maintien de larges prérogatives en matière de contrôle au niveau national ne doit pas être l'occasion d'ériger les obstacles à la «consolidation dynamique» au niveau de l'UE dont le Livre blanc souhaite l'élimination progressive.

3. **Observations générales**

3.1 Dans un avis récent le CESE a formulé ses observations concernant le Livre vert sur la politique des services financiers (2005-2010). Dans la mesure où le Livre blanc reprend de nombreuses propositions présentées dans ce Livre vert, le CESE réitère de manière synthétique dans le présent avis [1] les commentaires qu'il a déjà apportés à cette occasion.

3.1.1 Le Livre blanc souligne **le potentiel de croissance de l'économie et de l'emploi dans le secteur des services financiers**. Le Comité, néanmoins, estime qu'il y a lieu de mener une réflexion approfondie et réaliste sur ce préalable fondamental de ce document, en tenant compte de nombreuses réalités désormais bien documentées.

3.2 Le processus de consolidation de ce secteur peut favoriser un renforcement de l'efficacité et des économies d'échelle qui pourront, en fin de compte, être bénéfiques aux détenteurs de parts de capital-risque aux mains des intermédiaires (par le biais d'un accroissement de la rentabilité du capital investi) et aux utilisateurs des services financiers (par la réduction du coût de ces services).

3.3 Parallèlement, une vaste gamme de données empiriques indique que **les processus de consolidation entraînent une contraction de l'emploi dans l'industrie des services financiers, qui alimente un sentiment d'insécurité croissante parmi les employés de ce secteur.** On ne peut omettre le fait que les projets industriels qui sont présentés à l'occasion de fusions et d'acquisitions mettent surtout l'accent sur la réduction des coûts, induits par une diminution des frais de personnel. **Dans l'immédiat les processus de consolidation se traduisent par une perte nette d'emplois, il faut néanmoins reconnaître qu'ils ouvrent des possibilités de développer des services et des domaines d'activités innovants qui, à leur tour, auront un impact positif sur l'emploi.** La réduction des obstacles qui empêchent les fournisseurs de services financiers d'exploiter pleinement les synergies des fusions transfrontalières, donnerait aux banques la possibilité de fournir leurs services à moindre coût, permettant la mise en place de politiques de prix plus favorables aux clients, ce qui par conséquent favoriserait un accroissement de la demande. Cette dynamique susciterait un renforcement des investissements par les intermédiaires financiers, entraînant des retombées positives en termes d'emploi également. Ces nouveaux emplois, à l'exception de secteurs spécifiques tels que les centres d'appels et les services administratifs, attirent d'une manière générale des profils professionnels plus qualifiés et mieux rétribués.

3.4 Ainsi, en admettant même que la consolidation de ce secteur n'ait pas de retombées nettes négatives sur l'emploi, le Comité insiste particulièrement sur le fait **qu'on ne peut passer sous silence le délai et le hiatus en termes de qualifications professionnelles différentes qui surviennent entre ces pertes d'emploi et la création de nouveaux postes**. Lorsque l'accent n'est plus tant placé sur la sauvegarde des emplois mais sur la possibilité de trouver un travail, les États membres devraient souligner prioritairement non seulement la nécessité de pouvoir compter sur des amortisseurs sociaux appropriés, mais également sur le soutien apporté à des plans de formation et de remise à niveau des compétences professionnelles.

3.5 Si les travailleurs perçoivent que leurs qualifications et leurs compétences sont facilement utilisables même dans un contexte économique qui évolue rapidement, ils accepteront plus volontiers la moindre stabilité de leur emploi que comporte la «consolidation dynamique» du secteur. Cette constatation doit conduire à concevoir la **formation professionnelle non seulement comme un instrument qui permette de limiter l'instabilité sociale, mais également comme un élément essentiel et absolument nécessaire pour assurer un succès de longue durée au programme de «consolidation dynamique» et, d'une manière plus générale, à la stratégie de Lisbonne, qui vise à faire de l'économie européenne la plus importante «économie de la connaissance» au monde**. Il convient par ailleurs de créer un filet de protection sociale qui contribue à limiter les effets, souvent graves, de ces phases de transition.

4. **Observations spécifiques**

4.1 *L'amélioration de la réglementation*

4.1.1 Les trois principes directeurs du processus d'amélioration de la réglementation sont identifiés comme suit: **simplification**, **codification** et **volonté de clarification**. Il est important de suivre cette voie afin de garantir une cohérence entre les mesures, leur simplicité d'application et l'uniformité de leur transposition.

[1] JO C 65 du 17.03.2006 (rapporteur M. RAVOET).

4.1.2 Le CESE approuve les propositions de la Commission sur une «meilleure réglementation», notamment l'engagement à poursuivre des **consultations larges et fréquentes avec l'ensemble des acteurs concernés** et à faire en sorte que chaque proposition soit précédée par une **évaluation d'impact**, qui soit centrée sur le rapport coûts/bénéfices économiques au sens large, couvrant la **dimension sociale et environnementale**. Le Comité considère tout aussi important l'engagement en faveur de l'amélioration de la qualité de la législation et des externalités sur l'ensemble du système économique que la Commission doit assumer avec le Conseil et le Parlement.

4.1.3 Le CESE partage la position de la Commission sur le défi que constitue tant la transposition correcte et dans les délais de la législation européenne, qu'ultérieurement, sa bonne application par les 25 États membres, compte tenu également des prochains élargissements; il souscrit également à **l'exigence de faire obstacle à la pratique du «*goldplating*»**, consistant à ajouter de manière unilatérale des règles supplémentaires qui sont en opposition avec le principe du marché unique. Dans les faits, **la diversité injustifiée de la réglementation nationale visant à la protection des consommateurs constitue un des principaux obstacles à l'intégration des services financiers à l'intérieur de l'UE**.

4.1.4 Le CESE également estime qu'il est essentiel de procéder à une **évaluation ex post** pour savoir si les règles ont effectivement atteint les résultats escomptés et si l'évolution des marchés est conforme, tout au moins pour les secteurs qui en relèvent, aux mesures prévues par le processus Lamfalussy.

4.1.5 La vérification de la cohérence entre les réglementations communautaire et nationale doit commencer par les **secteurs les plus importants** ou par ceux qui peuvent être affectés le plus par les questions d'harmonisation et de consolidation réglementaire, comme c'est le cas en ce qui concerne la **distribution et la publicité des organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM)**. Le renforcement de la concurrence et de l'efficacité dans ce secteur passe aussi nécessairement par des marges de manœuvre plus importantes pour les activités commerciales et de distribution, qui sont grandement entravées par un cadre réglementaire qui n'est pas encore bien défini. L'initiative de la Commission visant à élaborer une communication/recommandation pour 2006 ainsi qu'un Livre vert au cours du mois de novembre sur la gestion des actifs est par conséquent particulièrement opportune.

4.1.6 La Commission proposera **de condenser dans une seule directive les 16 directives en vigueur dans le secteur de l'assurance**. Le CESE est favorable à cette proposition de codification et estime qu'elle constitue un très bon exemple à suivre dans d'autres domaines également, par l'adoption de textes législatifs qui récapitulent, simplifient et réorganisent les différentes matières qui sont traitées dans plusieurs directives.

4.1.7 Le CESE estime que, lorsqu'une transposition ou une application incorrecte des règles européennes est constatée, le **recours à des procédures d'infraction** est également utile, bien qu'il se doive de noter que la Commission a été ces derniers temps fortement influencée par le Conseil et a eu de moins en moins recours à ces procédures.

4.1.8 L'amélioration et la rationalisation du secteur des services financiers de détail ne peuvent se faire en négligeant le **problème de l'information, de l'éducation et de la prise de conscience des consommateurs**: il s'agit en effet d'éléments essentiels pour assurer l'efficacité maximale de tout cadre réglementaire. Par conséquent, le projet de **lancer des actions spécifiques au niveau européen avec les associations qui représentent les consommateurs et avec les représentants de l'industrie financière** est très opportun, mais la Commission devrait s'engager davantage afin que cette pratique devienne obligatoire au niveau national, ou tout au moins qu'elle soit fortement encouragée. La **lettre d'information européenne destinée aux consommateurs** constitue à priori une excellente initiative, mais il faut néanmoins avoir conscience que les outils d'information doivent être proches du consommateur. Le CESE demande à la Commission de déployer ses efforts auprès du Conseil et du Parlement afin d'examiner des **formes plus contraignantes d'implication des parties prenantes au niveau national**, en s'inspirant des projets que l'on compte réaliser au niveau européen. Le développement du réseau FIN-NET, un instrument qui à l'heure actuelle est inconnu de la très grande majorité des consommateurs, va dans la bonne direction. Dans la perspective d'une révision du rôle de cet instrument, le CESE recommande d'impliquer les organisations des consommateurs et de la société civile ainsi que les acteurs sociaux, et il pourrait soutenir l'initiative par exemple en intervenant de manière spécifique auprès des conseils nationaux des consommateurs et des conseils économiques et sociaux nationaux.

4.1.9 Dès lors que la Commission insiste sur l'importance de la diffusion de l'information, en particulier pour les consommateurs, les investisseurs et le personnel de l'industrie des services financiers, le CESE estime **qu'on ne saurait sous-estimer la question de la langue dans laquelle sont rédigés les documents**. Il y a lieu que la Commission accorde son attention à ce problème et qu'elle consente tous les efforts nécessaires afin que tout au moins les documents essentiels soient disponibles dans le plus grand nombre possible de langues.

4.1.10 Le CESE apprécie l'attention portée **aux consommateurs et au personnel des établissements bancaires et financiers**, ainsi qu'à leur consultation régulière sur des thèmes importants. La valeur ajoutée apportée par l'intégration des marchés réside dans la satisfaction du consommateur, sans pour autant perdre de vue l'impact social des décisions arrêtées. Par le passé, les directives financières n'ont néanmoins pas toujours adopté cette approche. Les observations formulées dans le paragraphe «Observations générales» veulent réitérer avec force cet angle d'approche.

4.1.11 En ce qui concerne **l'interaction avec d'autres domaines de politique économique européenne**, le CESE a déjà souligné de quelle manière **le régime de la TVA** peut constituer pour les grands groupes européens ([2]) un obstacle au renforcement des services financiers et se félicite que la Commission ait exprimé son intention de présenter une proposition législative qui s'inspire de cette constatation. Il conviendra de porter une attention particulière à l'évaluation de l'impact économique, social et environnemental du processus — qui est souhaitable — d'harmonisation de la TVA. En tout

([2]) JO C 65 du 17.03.2006 (rapporteur: M. RAVOET).

état de cause, le CESE a déjà fait remarquer combien la situation actuelle est susceptible d'entraver l'intégration totale et le plein développement du marché financier. Le CESE, par ailleurs, rappelle que **l'externalisation pourrait être grandement encouragée par un cadre fiscal non homogène**, ce qui aurait des retombées négatives sur l'emploi, sur la qualité des services et sur la fiabilité globale du système. Le CESE souhaite qu'une réflexion approfondie soit menée sur ce sujet, compte tenu également de certains résultats souvent insatisfaisants dans le domaine de l'externalisation.

4.2 *Garantir un cadre réglementaire et de contrôle approprié*

4.2.1 L'objectif d'une **coordination accrue entre les autorités de surveillance** des marchés peut très certainement être partagé. Cet objectif pourrait être soutenu par un **rôle progressivement plus incisif des comités de niveau 3**, en harmonisant les compétences de leurs membres, dans le cadre du processus Lamfalussy, afin de compléter le cadre réglementaire européen. Cela permettrait autant d'alléger le travail de la Commission que de réduire le risque du «*goldplating*» pratiqué par les États membres ou les autorités de surveillance.

4.2.2 Le CESE considère qu'à l'heure actuelle il est prématuré d'envisager de confier à une autorité de surveillance européenne unique la responsabilité de la coordination. Néanmoins, il est d'avis que les autorités de surveillance nationales doivent coopérer de manière active et continue, et qu'elles s'efforcent d'établir des **protocoles communs de comportement et d'intervention**. La confiance mutuelle accrue qui en résulterait constituerait un premier pas en vue du lancement d'un processus qui conduise à l'avenir à la constitution d'une autorité européenne de supervision pour les grands groupes financiers, bancaires et d'assurance actifs dans plusieurs États membres. Une première décision importante devrait concerner l'identification d'une autorité principale de contrôle, dans l'État où est établie la maison mère et à laquelle on pourrait attribuer la responsabilité de la surveillance des filiales et des sociétés contrôlées présentes dans d'autres pays européens. Les multinationales et les autorités de contrôle pourraient réellement tirer profit du marché unique, évitant ainsi de devoir multiplier les opérations de présentation de bilans et de documents d'information tout en tenant compte de réglementations nationales différentes.

4.2.3 La méthode qui a été utilisée par exemple dans la directive sur les abus de marché doit être encouragée. Le fait d'avoir présenté un projet de directive très détaillé a permis des transpositions très homogènes, tout en laissant aux régulateurs une responsabilité importante: cette dernière a été partagée également au niveau européen, en identifiant des activités spécifiques à transférer aux différentes autorités de surveillance.

4.2.4 L'**adoption des normes internationales d'information financière (IFRS)** a constitué une étape importante pour uniformiser et faire converger la représentation comptable de la gestion des entreprises vers des normes modernes. Elle peut également fournir l'occasion **d'uniformiser au niveau européen les typologies de données devant être fournies par les intermédiaires à leur autorité de surveillance**. Le CESE estime que l'adoption des IFRS ne permet plus de repousser ou retarder la poursuite de cet objectif, qui constitue une condition préalable essentielle pour une coordination et une coopération efficiente et efficace de l'activité de surveillance au niveau européen. Il faudrait qu'il y ait en tout état de cause un alignement sur les objectifs correspondants du projet européen «solvabilité II». En tout cas, les entreprises n'ayant pas encore procédé à l'harmonisation de leur bilan et de leur bilan consolidé avec les IFRS ne devraient pas être pénalisées par rapport à celles pour lesquelles cette obligation est prévue.

4.3 *Initiatives législatives en cours et initiatives futures*

4.3.1 Initiatives législatives en cours

4.3.1.1 Les services bancaires destinés aux particuliers sont concernés par trois initiatives très importantes. En ce qui concerne l'initiative sur les **prêts hypothécaires**, le CESE [3] a déjà exprimé des doutes légitimes sur la possibilité réelle de procéder à l'intégration du marché, au vu des implications juridiques et des difficultés substantielles qui ont été soulignées dans un avis récent. Le CESE reste en attente des orientations de la Commission et des réponses qu'elle apportera aux objections qui ont été formulées.

4.3.1.2 Les amendements proposés par la Commission à la directive sur le crédit à la consommation, aujourd'hui à l'examen devant le Parlement, constituent des améliorations par rapport à la précédente proposition, même s'ils ne satisfont pas pleinement les consommateurs. Le CESE attend de connaître l'issue de cet exercice et souhaite que la directive soit rapidement approuvée.

4.3.1.3 La **directive sur les services de paiement** joue également un rôle important. Une zone d'ombre perdure encore en ce qui concerne les services de paiement transfrontaliers. Le système financier devrait se soumettre aux règles de concurrence, de transparence et de comparabilité, formulées par la DG Concurrence. La mise en place d'ici 2010 d'un espace unique de paiements en euros (SDEPA) est un objectif ambitieux pouvant être soutenu, qui rendra les paiements transfrontaliers plus efficaces et protégera les consommateurs. Il faudra en tout état de cause tenir compte du fait que des systèmes efficaces et peu onéreux (par exemple, le système de débit direct) sont déjà opérationnels dans certains États membres. Lorsque le SDEPA sera réalisé, il faudra prendre en considération les intérêts des usagers et apporter une valeur ajoutée. Le CESE élabore à l'heure actuelle un avis spécifique concernant les services de paiement dans lequel il fera connaître de façon détaillée son point de vue.

4.3.1.4 La révision du **concept de participation qualifiée**, en intervenant sur l'article 16 de la directive bancaire et sur l'article 15 de la directive sur l'assurance, constitue une initiative essentielle en vue d'empêcher que certaines autorités de surveillance n'entravent le développement équilibré du marché intérieur en invoquant pour prétexte la gestion prudentielle des systèmes financiers. Le CESE estime que la meilleure garantie de la stabilité d'un système repose davantage sur l'amélioration de son efficacité que sur le fait d'imposer des limitations au transfert des activités de contrôle des entreprises.

[3] JO C 65 du 17.03.2006 (Rapporteur: M. BURANI).

4.3.1.5 En ce qui concerne les **systèmes de règlement et de compensation**, l'absence d'un cadre réglementaire de référence a contribué au maintien de déséconomies importantes et de véritables abus. Les compensations et les règlements transfrontaliers sont plus coûteux et moins efficaces que leur équivalent au niveau national. Le CESE verrait d'un bon œil la publication d'une directive cadre ayant pour objectif d'accroître la compétitivité des opérateurs européens, y compris face à leurs concurrents internationaux. Un marché efficace et bien organisé appelle les investissements, et l'Europe a besoin d'attirer ces investissements si elle souhaite poursuivre concrètement les objectifs de croissance de l'économie et de l'emploi.

4.3.2 Réflexions en cours

4.3.2.1 Le CESE partage les points de vue de la Commission sur l'examen des obstacles, non justifiés, à la pleine mise en œuvre de la circulation des capitaux et des investissements transfrontaliers.

4.3.2.2 La Commission a exprimé son scepticisme en ce qui concerne le «**26e régime**» **dans le domaine des services financiers**. **Par ailleurs le principe de l'harmonisation minimale a conduit à trop de divergences.** Le principe du **pays d'origine** a représenté un formidable outil de libéralisation et de concurrence au sein de l'UE. Plus la **confiance mutuelle** est forte quant à la qualité de la législation interne en vigueur dans chacun des États membres plus ce principe de fait sera pleinement accepté par ceux-ci. Dans cette perspective, l'objectif d'une **harmonisation** complète **de la réglementation représente un important levier qui alimente et renforce les rapports de confiance évoqués ci-dessus** et qui sont à la base de la mise en place progressive d'une culture commune. Cela devrait conduire à une harmonisation des clauses essentielles des contrats de services financiers. Le CESE fait par ailleurs noter que jusqu'à présent aucune preuve de l'applicabilité (réelle) du 26è régime n'a été apportée et que la Commission devrait en tout état de cause procéder au lancement d'un examen approfondi de son application. Dans un avis récent, le CESE a affirmé que (le «26e régime») pourrait constituer une véritable option seulement après qu'il aura été vérifié, au moyen d'une étude approfondie des législations et des contrats des vingt-cinq États membres, que l'instrument «parallèle» n'enfreint ni leurs réglementations ni leurs législations**. En tout état de cause, les règles de normalisation ne doivent pas entraver l'offre de nouveaux produits, sous peine de freiner l'innovation** ([4]).

4.3.3 Initiatives futures

4.3.3.1 Dans un de ses récents avis sur le Livre vert de juillet 2005, le CESE a insisté sur **l'utilité d'intervenir sur les OPCVM** ([5]). «Les fonds d'investissement sont en concurrence avec des produits financiers tels que les **polices en unités de compte**, considérés comme équivalents par les investisseurs bien que leur réglementation soit très différente. Cette situation peut provoquer des distorsions dans le choix des investisseurs et avoir des répercussions négatives sur le plan du coût et des risques liés aux investissements consentis. *Le Comité considère que l'on ne peut pas lutter contre ce problème avec une concurrence réduite* ou, en assouplissant les restrictions et les garanties auxquelles sont soumis les fonds d'investissement. Il est au contraire souhaitable d'ajuster les normes vers le haut, afin de soumettre les produits financiers perçus comme une alternative directe aux fonds d'investissement à des exigences juridiques comparables à celles qui s'appliquent à ces fonds». Le manque de symétrie en matière d'obligations entre les fonds et les polices en unités de compte, le développement seulement partiel du passeport européen dû aux obstacles que certaines autorités de surveillance continuent à interposer, l'insuffisante transparence sur les frais, notamment de sortie, le morcellement du marché et les coûts relativement élevés sont quelques-uns des problèmes relevés. Le CESE, en tout cas, note non sans inquiétude le développement dans certains États membres de fonds à capital garanti qui ne s'accompagne pour les sociétés de gestion d'aucune obligation de dépôt de fonds propres adaptés, ce qui fait qu'en cas d'évolution du marché particulièrement défavorable, la protection des consommateurs pourrait être insuffisante. Le CESE demande à la Commission de supprimer ce manque, en établissant des obligations appropriées de fonds propres pour les sociétés qui proposent des fonds à capital garanti, ainsi qu'un niveau spécifique et adéquat de surveillance. Les efforts tendant à une meilleure efficacité des OPCVM sont tout particulièrement perçus par le CESE, compte tenu également du fait qu'en tant que composante significative de la structure des fonds de pension, ils peuvent apporter une contribution importante pour résoudre la question — rappelée à juste titre au début du Livre blanc- du financement de l'important déficit des systèmes de retraites qui pèse lourdement sur la plupart des économies européennes.

4.3.3.2 Le CESE s'accorde avec la Commission sur l'importance, non seulement économique, de **l'accès à un compte bancaire**. Dans l'économie moderne, le fait d'être titulaire d'un compte bancaire confère dans les faits au citoyen une sorte de citoyenneté économique. Dans certains pays de l'Union, ce droit de citoyenneté est reconnu par la loi, et engage le système financier à garantir l'utilisation de services de base à un coût d'accès minimal. Dans d'autres États, les entreprises sont de plus en plus réceptives à cette demande; elles offrent pour quelques euros par mois un ensemble de services liés au compte courant.

4.3.3.3 Le projet **d'éliminer les obstacles à la mobilité transfrontalière des comptes bancaires** est appréciable et pourrait contribuer à diminuer les prix pratiqués par les banques. Compte tenu de la possibilité d'ouvrir des comptes en ligne, ce projet pourrait rendre accessible l'objectif de garantir une mobilité intra-européenne des comptes courants. Il ne faut pas oublier néanmoins que certains consommateurs ne sont pas en mesure d'utiliser les technologies informatiques. La Commission devrait envisager une solution qui soit satisfaisante également pour ces utilisateurs, qui d'habitude sont issus des classes sociales les plus défavorisées. Il convient de souligner que seule la consolidation d'une collaboration réelle et constructive entre les autorités de surveillance peut faire en sorte

([4]) JO C 65 du 17.3.2006 (Rapporteur M. BURANI).
([5]) JO C 110 du 17.5.2006 (Rapporteur: M. GRASSO).

que cette hypothèse se réalise. Le 16 mai 2006 [6], la Commission a décidé de confier à un groupe d'experts l'étude du thème de la mobilité de la clientèle, en matière de comptes bancaires, donnant ainsi suite aux propositions contenues dans le Livre blanc.

4.4 *La dimension extérieure*

4.4.1 L'objectif ambitieux que poursuit la Commission pour faire en sorte que l'Europe ait un rôle pionnier dans la fixation de normes au niveau mondial peut très certainement être partagé. Conformément aux recommandations émises à l'occasion du cycle de Doha, le CESE souhaite par ailleurs que l'Europe incite les pays les plus évolués à s'engager à fournir aux pays les moins développés une assistance technique et financière adaptée, en matière de réglementation et d'application des accords et des normes adoptés. La progression de l'intégration internationale doit tenir compte également des **exigences des économies les plus faibles**, qui ont besoin d'attirer des investissements. Le CESE espère que la Commission prendra dûment en considération ces exigences dans la négociation et dans le dialogue avec les autres économies plus développées.

4.4.2 Le CESE est activement engagé dans la lutte contre l'utilisation à des fins criminelles des systèmes financiers; il soutient la Commission et les autres institutions européennes dans le combat contre toutes les manifestations de criminalité, laquelle est souvent liée aussi au terrorisme international. La criminalité économique se manifeste de plusieurs manières: fraudes des entreprises et escroqueries commerciales, blanchiment de capitaux, évasion fiscale, corruption. Elle utilise fréquemment les circuits des services financiers pour parachever une opération illégale. Le CESE en appelle aux institutions financières afin qu'elles fournissent une aide résolue aux autorités compétentes Celles-ci devraient, par ailleurs, fournir des réponses suffisantes aux communications reçues par les institutions financières. En effet, si ces dernières sont suffisamment informées de la suite donnée aux informations qui ont été fournies aux autorités, concernant des transactions suspectes, elles seront plus motivées à poursuivre et à accroître les efforts nécessaires.

Bruxelles, le 5 juillet 2006.

La Présidente
du Comité économique et social européen
Anne-Marie SIGMUND

[6] Décision 2006/355/CE de la Commission du 16 mai 2006 portant création d'un groupe d'experts sur la mobilité de la clientèle en matière de comptes bancaires (JO L 132 du 19.05.2006, p. 37).

Avis du Comité économique et social européen sur la Proposition de décision du Conseil approuvant l'adhésion de la Communauté européenne à l'acte de Genève de l'arrangement de La Haye concernant l'enregistrement international des dessins et modèles industriels, adopté à Genève le 2 juillet 1999

[COM(2005) 687 final — 2005/0273 (CNS)]

et la

Proposition de règlement du Conseil modifiant les règlements (CE) nº 6/2002 et (CE) nº 40/94 en vue de donner effet à l'adhésion de la Communauté européenne à l'acte de Genève de l'arrangement de La Haye concernant l'enregistrement international des dessins et modèles industriels

[COM(2005) 689 final — 2005/0274 (CNS)]

(2006/C 309/07)

Le 17 février 2006, le Conseil a décidé, conformément aux articles 308 et 300 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

Le 14 février 2006, le Conseil a décidé, conformément à l'article 308 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de règlement du Conseil modifiant les règlements (CE) nº 6/2002 et (CE) nº 40/94 en vue de donner effet à l'adhésion de la Communauté européenne à l'acte de Genève de l'arrangement de La Haye concernant l'enregistrement international des dessins et modèles industriels»

[COM(2005) 689 final — 2005/0274 (CNS)]

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 31 mai 2006 (rapporteur: M. **Brian Cassidy**).

Lors de sa 428e session plénière des 5 et 6 juillet 2006 (séance du 5 juillet 2006) le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 155 voix pour, 3 voix contre et 2 abstentions.

1. Synthèse des conclusions et recommandations du CESE

Les deux propositions de la Commission étant liées, elles seront examinées par le CESE dans le cadre d'un document unique.

Le CESE soutient pleinement les propositions de la Commission.

2. Principaux éléments des propositions de la Commission

2.1 Ces propositions visent à établir un lien entre le système d'enregistrement communautaire des dessins et modèles, d'une part, et le système de La Haye pour l'enregistrement international des dessins et modèles industriels, d'autre part, grâce à l'adhésion de la Communauté européenne à l'acte de Genève de l'arrangement de La Haye. La première proposition concerne l'adhésion à l'acte. La seconde concerne la modification des règlements concernés en vue de donner effet à cette adhésion.

2.2 Le système de La Haye se fonde sur l'accord de La Haye concernant l'enregistrement international des dessins et modèles industriels. Cet accord est constitué de trois actes différents: l'acte de Londres de 1934, l'acte de La Haye de 1960 et l'acte de Genève de 1999. Ces trois actes sont clairement distincts mais coïncident quant à leurs principales dispositions. Les parties contractantes peuvent indifféremment décider d'adhérer à tout ou partie des trois actes. Dans tous les cas, ils deviennent automatiquement membres de l'union de La Haye, qui compte actuellement quarante-deux États contractants, dont douze États membres de l'Union européenne [1].

2.3 Cette adhésion permettrait aux créateurs européens d'obtenir la protection de leurs dessins et modèles originaux dans tout État adhérent à l'acte de Genève moyennant le dépôt d'une demande d'enregistrement unique. Cela compléterait les instruments dont disposent les déposants en leur offrant une possibilité de protection au niveau national, au niveau communautaire avec le système d'enregistrement communautaire des dessins et modèles et au niveau international avec le système de La Haye.

2.4 Le système serait ainsi simplifié, plus efficace du point de vue économique et d'un meilleur rapport coût/bénéfice. Aux termes du système de La Haye, les déposants ne sont pas astreints à fournir une traduction de leurs documents, ne sont pas contraints de payer plusieurs taxes aux administrations et agents des différents pays, ni ne doivent surveiller les différents délais de renouvellement des enregistrements nationaux. À la place, une demande unique frappée d'une taxe unique, est déposée à un seul endroit, ce qui confère aux déposants des droits multiples sur les dessins et modèles au niveau de tous les États signataires de l'acte de Genève.

[1] Allemagne, Belgique, Espagne, Estonie, France, Grèce, Hongrie, Italie, Lettonie, Luxembourg, Pays-Bas, Slovénie. À l'heure actuelle, l'UE n'est pas elle-même membre du système de La Haye.

2.5 Le système communautaire des dessins ou modèles permet aux créateurs d'obtenir la protection de leurs oeuvres nouvelles et originales sur la base de leur apparence visuelle grâce à l'octroi de monopoles individuels sur les dessins et modèles enregistrés lesquels revêtent un caractère unitaire et sont valables dans toute l'Union. L'enregistrement des droits visant à protéger les dessins et modèles existe également dans chacun des États membres mais le système communautaire est un moyen économique et pratique d'obtenir une protection uniforme au niveau communautaire pour toute entreprise active sur le marché européen.

2.6 L'arrangement de la Haye concernant l'enregistrement international des dessins et modèles industriels offre un système, géré par l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), qui permet, grâce au dépôt d'une demande unique et le paiement d'une taxe unique, de disposer de l'enregistrement des dessins et modèles dans tous les États contractants spécifiés. Tout résident ou ressortissant d'un État partie à l'arrangement de La Haye ou toute entreprise qui y est établie peut profiter de ce système. À l'heure actuelle, l'OMPI ne reçoit pas de candidatures introduites auprès des représentations nationales. Le fait de les lui soumettre directement permet d'éviter les confusions, la duplication des tâches et les risques de versements indus à l'Office de l'harmonisation dans le marché intérieur.

2.7 L'un des avantages du système de La Haye est qu'il facilite la modification des dispositions relatives à la protection des dessins ou modèles ainsi que le renouvellement lorsque que cette protection vient à expiration.

2.8 L'acte de Genève de l'arrangement de La Haye est entré en vigueur le 23 décembre 2003. Parmi les modifications destinées à faciliter l'accès au système, il permet que des organisations intergouvernementales, telles que la CE adhèrent au système de La Haye. Actuellement, 19 pays sont parties à l'acte de Genève, parmi lesquels la Suisse, Singapour et la Turquie. Un certain nombre d'États membres doivent encore le signer et/ou le ratifier.

2.9 L'acte de Genève permet de déposer les demandes d'enregistrement dans l'une ou l'autre des deux seules langues officielles: l'anglais et le français.

2.10 Les États-Unis doivent adhérer à l'acte de Genève en novembre 2006 et cette double adhésion par les États-Unis et l'UE devrait encourager les autres grands partenaires commerciaux (Chine, Japon, Corée) à y adhérer également, ce qui permettrait ainsi de procéder à l'enregistrement des dessins et modèles dans plusieurs autres pays importants.

2.11 La proposition établit un lien entre la Communauté européenne, considérée aux termes de l'acte comme un pays unique, et le système de La Haye, dont l'utilité est ainsi renforcée.

3. **Observations particulières**

3.1 La proposition de décision du Conseil [COM(2005) 687 final] permet à la CE d'être considérée au sein de l'union de La Hayes en tant que pays unique en ce qui concerne le système communautaire des dessins ou modèles. La modification du règlement (CE) n°6/2002 (règlement sur les dessins ou modèles communautaires) donne effet à l'adhésion à l'acte de Genève.

3.2 La modification du règlement (CE) n°40/94 (règlement sur la marque communautaire) permet à l'Office de l'harmonisation dans le marché intérieur (OHMI), basé à Alicante, d'accepter les droits versés pour l'enregistrement des dessins et modèles aux termes de l'acte de Genève.

3.3 La base juridique de la proposition de modification de ces deux règlements communautaires est l'article 308 du traité CE.

3.4 Le Parlement européen est consulté. Les deux propositions ne font pas l'objet d'une procédure de codécision.

3.5 Le vote du Conseil est requis à l'unanimité.

4. **Coûts**

4.1 Il n'est pas prévu que la proposition entraîne des coûts supplémentaires dans la mesure où celle-ci concerne des modifications de règlements que les États membres devront appliquer directement.

4.2 L'enregistrement des dessins et modèles fait, à l'heure actuelle, l'objet de taxes d'enregistrement et de renouvellement dans chaque pays où la demande est déposée. Ces taxes d'enregistrement au niveau national sont en général inférieures à 100 euros, mais il faut également prendre en compte le coût du taux de change et les inconvénients que cela représente lorsque la demande est faite à un niveau international.

Bruxelles, le 5 juillet 2006.

La Présidente

du Comité économique et social européen

Anne-Marie SIGMUND

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil européen et du Parlement définissant les règles de participation des entreprises, des centres de recherche et des universités pour la mise en œuvre du septième programme-cadre de la Communauté européenne et fixant les règles de diffusion des résultats de la recherche (2007-2013)»

[COM(2005) 705 final — 2005/0277 (COD)]

(2006/C 309/08)

Le 1er mars 2006, le Conseil a décidé, conformément aux articles 167 et 172, paragraphe 2 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 31 mai 2006 (rapporteur: M. WOLF).

Le Comité économique et social européen a adopté le présent avis lors de sa 428e session plénière des 5 et 6 juillet 2006 (séance du 5 juillet 2006) par 152 voix contre 1 et 3 abstentions.

1. **Synthèse**

1.1 La proposition de la Commission reprend les exigences, les règles et les procédures grâce auxquelles les entreprises, les universités, les centres de recherche ou d'autres entités juridiques peuvent bénéficier d'un financement octroyé par le septième programme-cadre pour des activités de recherche, de développement technologique et de démonstration (RDT).

1.2 Le Comité salue la majeure partie du dispositif réglementaire proposé; il y voit des améliorations ainsi que la possibilité d'une simplification nette des procédures administratives. En ce qui concerne les modalités d'exécution internes de la Commission qui doivent encore être présentées, le Comité recommande que l'on veille ici aussi, dans l'esprit de l'objectif de simplification, à une uniformisation accrue et à une mise en œuvre cohérente, par exemple pour ce qui est des critères à appliquer.

1.3 Étant donné que les modalités d'exécution internes de la Commission n'ont pas encore été présentées, le Comité ne peut toutefois pas se prononcer sur certains effets particuliers du dispositif réglementaire proposé. Dans de tels cas, comme par exemple le remboursement des coûts additionnels, le Comité recommande que la réglementation actuelle soit maintenue, du moins dans un premier temps, afin d'éviter de mettre en difficulté les bénéficiaires concernés.

1.4 Le Comité salue les nouveaux plafonds prévus en matière de financement pour chaque domaine et chaque bénéficiaire. Il se félicite aussi en particulier que ceux-ci entraînent des améliorations pour les aides allouées aux PME.

1.5 Le Comité préconise une égalité de traitement de tous les organismes de recherche financés à titre principal par des fonds publics, quelle que soit leur forme juridique.

1.6 Le Comité recommande qu'une plus grande liberté soit concédée aux futurs participants pour ce qui est de la rédaction des accords, mais aussi du choix des instruments. Cela concerne en particulier les droits d'accès des participants aux connaissances nouvelles («foreground») et/ou aux connaissances préexistantes («background»). Il convient certes ici de laisser le choix de droits d'accès gratuits, mais il ne faut pas, comme prescrit dans certains cas, les imposer sans exception.

1.7 Pour de plus amples de détails, voir la section 4.

2. **Introduction**

2.1 Dans sa proposition de septième programme-cadre de RDT (2007-2013) [1], en abrégé le 7e programme-cadre, la Commission avait présenté les objectifs, le contenu, les thèmes et le cadre budgétaire du financement prévu des activités de recherche, de développement technologique et de démonstration durant cette période. Le Comité a déjà adopté des avis [2] à ce sujet, ainsi qu'au sujet des propositions préparatoires et complémentaires de la Commission, et en particulier des programmes dits spécifiques [3].

2.2 La proposition de la Commission à l'examen reprend maintenant les exigences, les règles et les procédures grâce auxquelles les entreprises, les universités, les centres de recherche ou d'autres entités juridiques peuvent participer aux actions du septième programme-cadre de RDT, et ainsi bénéficier d'un financement octroyé par ce programme-cadre.

2.3 L'intention de la Commission de simplifier les procédures administratives relatives au financement de la recherche constitue un point essentiel. Dans ses avis antérieurs, le Comité a déjà salué et réaffirmé cette intention; il a recommandé à plusieurs reprises une simplification des procédures administratives, une réduction des charges qui en découlent et ainsi une augmentation de l'efficacité des programmes européens de recherche. *«Les actuelles procédures de demande et d'autorisation sont trop lourdes et trop coûteuses et sont source de difficultés pour les utilisateurs issus du monde de la science et de l'industrie. La participation au programme européen de recherche, avec les risques qu'implique le dépôt d'un dossier de candidature, doit valoir la peine pour les acteurs concernés. Cela concerne aussi et surtout les acteurs de petite taille comme les PME ou les petites cellules de recherche issues d'universités et de centres de recherche* [4]». Les règles de participation proposées devraient donc, comme le soutient la Commission, engendrer la simplification visée.

---

[1] COM(2005) 119 final.
[2] JO C 65 du 17 mars 2006 et CESE 583/2006.
[3] COM(2005) 439, 440, 441, 442, 443, 444, 445 final.
[4] JO C 65 du 17 mars 2006.

2.4 La proposition de la Commission à l'examen décrit ainsi la réglementation essentielle visant à permettre une utilisation aussi efficace, réussie et équitable que possible des moyens alloués par la Communauté à la recherche et au développement dans le cadre du 7e programme-cadre.

2.5 Les règles proposées en matière de participation des entreprises, des centres de recherche et des établissements d'enseignement supérieur devraient dès lors constituer un cadre cohérent et transparent pour assurer une mise en œuvre efficace du 7e programme-cadre et un accès aisé de tous les participants à celui-ci. Ces mesures devraient financer un large éventail d'entreprises, de centres de recherche et d'universités et permettre également la participation d'exécutants issus des régions ultrapériphériques de la Communauté.

3. **Contenu de la proposition de la Commission**

3.1 Les règles de participation pour le septième programme-cadre proposées par la Commission devraient permettre de concrétiser bon nombre d'aspects de cette simplification, tout en se fondant sur les principes établis dans le sixième programme-cadre. Certains points importants sont brièvement résumés dans la présente section.

3.2 La proposition de la Commission comprend les dispositions introductives, les conditions de participation aux actions indirectes et les procédures connexes, la contribution financière communautaire, les règles relatives à la diffusion et à la valorisation des résultats, les droits d'accès aux connaissances préexistantes et nouvelles, ainsi que des dispositions relatives à la Banque européenne d'investissement.

3.3 *Conditions de participation aux actions indirectes*

3.3.1 Les actions indirectes doivent associer au moins trois entités juridiques participantes, chacune établie dans un État membre ou un pays associé et dont deux ne peuvent pas être établies dans le même État membre ou pays associé.

3.3.2 Pour les actions de coordination et de soutien ainsi que pour les actions visant à soutenir la formation initiale et continue des chercheurs et leur évolution de carrière, la condition minimale est la participation d'une entité juridique.

3.3.3 Pour les actions indirectes de soutien de projets de recherche exploratoire financés dans le cadre du Conseil européen de la recherche, la condition minimale est la participation d'une entité juridique établie dans un État membre ou un pays associé.

3.4 *Contribution financière de la Communauté*

3.4.1 Pour les activités de recherche et de développement technologique, la contribution financière de la Communauté peut atteindre un maximum de 50 % des coûts totaux éligibles.

3.4.1.1 Cependant, dans le cas des organismes publics, des établissements d'enseignement secondaire ou supérieur, des organisations de recherche ([5]) et des PME, la contribution financière de la Communauté peut atteindre un maximum de 75 % des coûts totaux éligibles.

3.4.2 Pour les activités de démonstration, la contribution financière de la Communauté peut atteindre un maximum de 50 % des coûts totaux éligibles.

3.4.3 Pour les activités qui soutiennent des actions de recherche exploratoire, des actions de coordination et de soutien et des actions de financement de la formation et de l'évolution de carrière des chercheurs, la contribution financière de la Communauté peut atteindre un maximum de 100 % des coûts totaux éligibles.

3.4.4 Pour la gestion et les certificats d'audits, et d'autres activités non couvertes par les paragraphes 1, 2 et 3 de l'*article 33*, la contribution financière de la Communauté peut atteindre un maximum de 100 % des coûts totaux éligibles.

3.4.5 Pour les réseaux d'excellence, un taux forfaitaire spécifique est proposé. Le taux forfaitaire est établi par les règles de participation comme un montant fixe calculé en fonction du nombre de chercheurs à intégrer au réseau d'excellence et de la durée des actions.

3.5 *Règles complémentaires*

— Les règles établissent les procédures pour la publication des appels à proposition de projets ainsi que les procédures pour la soumission, l'évaluation, la sélection et l'attribution de propositions.

— Le système d'évaluation développé pour les programmes-cadres précédents sera maintenu sans changement majeur. Une convention de subvention type sera établie par la Commission et précisera les droits et obligations des participants entre eux et vis-à-vis de la Commission.

— Trois formes d'aide financière sont proposées: remboursement des coûts éligibles, montants forfaitaires et financement par des taux forfaitaires. Pour les actions de recherche exploratoire, le conseil scientifique du Conseil européen de la recherche proposera des modalités de financement appropriées.

3.6 En ce qui concerne la diffusion, la valorisation et les droits d'accès (propriété, protection, publication, diffusion et valorisation, droits d'accès aux connaissances préexistantes et aux connaissances nouvelles), il est prévu de garantir la plus grande continuité possible. Les changements devraient conférer davantage de flexibilité aux participants dans la gestion des projets. La possibilité d'exclure des connaissances préexistantes et de définir des modalités autres que celles établies par les règles est maintenue. La cohérence des dispositions relatives à la diffusion et à la publication a été renforcée.

3.7 Comme c'était déjà le cas dans le sixième programme-cadre, les participants à un consortium auront la responsabilité de réaliser entièrement les tâches confiées au consortium, même si l'un d'entre eux est défaillant. Néanmoins, le principe de responsabilité collective financière instauré dans le sixième programme-cadre pour la plupart des actions devrait être abandonné. En fonction de l'évaluation des risques inhérents au financement européen de la recherche encourus par le budget communautaire, un mécanisme peut être introduit afin de couvrir le risque financier de manquement d'un participant de rembourser tout montant dû à la Communauté. Par conséquent, les garanties bancaires ne devraient être demandées que dans le cas exceptionnel où le préfinancement représente plus de 80 % de la subvention.

([5]) La proposition de la Commission définit à l'*article 2*, paragraphe 1 le terme «organisation de recherche»; en d'autres endroits, on trouve également avec le même sens «organisme de recherche» ou «centre de recherche».

4. **Observations du Comité**

4.1 **Simplification.** Le Comité apporte son appui à l'objectif crucial d'une simplification de toutes les procédures que la Commission applique jusqu'ici ou qu'elle exige des exécutants de RDT. Le Comité émet les observations qui suivent dans un esprit constructif et est conscient que la réalisation de cet objectif ne constitue pas une chose aisée eu égard aux règles budgétaires générales et à l'exigence de transparence prônée notamment par le Comité. Il serait notamment souhaitable que l'on teste, dans le cadre des possibilités juridiques et à l'aide de projets-pilotes choisis, des procédures administratives encore plus simplifiées. L'expérience acquise en la matière pourrait aider à prendre des décisions sur les actions futures.

4.1.1 **Améliorations.** Le Comité reconnaît les efforts déployés par la Commission afin d'atteindre cet objectif et de garantir une qualité maximale pour le financement communautaire de la recherche. Aussi estime-t-il que de nombreux points de la proposition avancée constituent autant de nettes améliorations par rapport aux procédures utilisées jusqu'ici. Il s'agit par exemple du remboursement des coûts (*articles 30 et 31*) ainsi que des formes d'intervention ou également des conventions d'aides, contrats ou lettres de nomination (*articles 18 et 19*); pour ce qui est de ces derniers, cela ne vaut que si les modalités relatives au paiement et surtout aux rapports sont simplifiées. Dans ce contexte, le Comité met également en exergue ses recommandations antérieures en matière de simplification ([6]), qui concernent notamment la coordination, en termes de contenu et de calendrier, entre les procédures imposées par la Commission et celles d'autres organismes de financement ou de contrôle ([7]).

4.1.2 **Uniformisation**. Les efforts visant une uniformisation accrue des procédures appliquées ou exigées par la Commission (par exemple pour le calcul des coûts ou l'évaluation de la solvabilité) servent également l'objectif de simplification. Le Comité peut adhérer pleinement à cet objectif eu égard au marché intérieur communautaire et à une plus grande sécurité juridique ([8]). Une uniformisation complète ne pourra malheureusement pas aboutir tant que les divers allocataires d'aide dans les différents États membres, comme les universités, n'appliquent pas de leur côté un système de règlement unique ou adéquat.

4.2 **Règles et actions complémentaires**. La simplification et l'uniformisation nécessitent toutefois des **actions supplémentaires** de la Commission, qui sont aujourd'hui seulement annoncées dans la proposition avancée, comme à l'article 16, paragraphe 4: «*La Commission adopte et publie des règles destinées à garantir une vérification cohérente de l'existence et du statut juridique des participants aux actions indirectes ainsi que de leur capacité financière.*» Étant donné que ces règles complémentaires, appelées ici «modalités d'exécution internes de la Commission» n'ont pas encore été présentées, il n'est dans certains cas actuellement pas possible de déterminer quel sera l'effet des propositions de la Commission qui en dépendent.

4.2.1 **Interprétation et critères uniformes**. Le Comité exprime en outre son espoir que soit garantie, dans tous les services de la Commission concernés, une interprétation uniforme des modalités d'exécution internes de la Commission, notamment des modalités juridiques et financières relatives aux projets, de façon à ce que ces règles constituent un nouveau pas décisif vers la simplification et l'uniformisation et ne mettent pas en difficulté les différents exécutants de RDT par rapport aux pratiques antérieures. De manière générale, le Comité recommande que, là où la proposition avancée par la Commission laisse encore un espace d'interprétation, celui-ci soit supprimé au profit de la sécurité juridique par une clarification accrue des modalités d'exécution internes de la Commission.

4.2.2 **Actions de soutien**. Les **helpdesks** et les **bureaux centraux**, dont l'instauration a été proposée ou avancée par la Commission, devraient veiller à ce que les informations communiquées par la Commission soient cohérentes et uniformes. Le Comité y voit une mesure importante et utile. Il convient toutefois de veiller également à garantir une approche cohérente pour ce qui est des procédures internes de la Commission et des exigences et décisions prises par les **responsables de projet**.

4.2.3 **Rapports**. Il convient donc d'éviter par ailleurs que, sauf dans le cas d'exceptions dûment justifiées, les responsables de projet n'aient à rendre des rapports intermédiaires supplémentaires en plus des rapports prévus par la réglementation ou que des informations identiques ne doivent être inscrites dans plusieurs rapports sous des formes différentes ([9]). Il est également capital d'uniformiser les rapports; c'est en effet le contenu qui compte, et non les formalités.

4.2.4 **Évaluation intermédiaire (à mi-parcours)**. Étant donné qu'il est prévu que le septième programme-cadre s'étende sur sept ans, le Comité préconise toutefois que l'on procède à mi-parcours à une évaluation intermédiaire tant du programme que des règles de participation, afin de pouvoir effectuer le cas échéant les adaptations nécessaires.

4.2.5 **Responsables de projet**. Afin de simplifier, d'uniformiser et d'assurer de manière générale des procédures administratives efficaces, il est en outre absolument indispensable que les responsables de projet disposent d'une excellente expertise spécialisée ainsi que d'une connaissance des acteurs impliqués, notamment eu égard à la continuité nécessaire (voir le paragraphe suivant). Il serait insuffisant que les responsables de projet exercent une fonction purement administrative sans connaissances approfondies de la matière et du milieu scientifique. Le Comité rappelle qu'il a émis à plusieurs reprises des recommandations ([10]) à ce sujet ([11]).

4.3 **Continuité**. Étant donné que chaque nouvelle réglementation entraîne une rupture de la continuité accompagnée de pertes supplémentaires (pertes de «friction»), il convient d'examiner avec attention si les modifications proposées par la Commission amèneront réellement des effets notablement accrus dépassant les pertes mentionnées ci-dessus, ou s'il y a

([6]) JO C 110 du 30 avril 2004;
JO C 157 du 28 juin 2005;
JO C 65 du 17 mars 2006;

([7]) Voir par exemple JO C 157 du 28 juin 2005: **Éviter les instances à double emploi ou parallèles.**

([8]) Au-delà du cadre de la proposition de la Commission à l'étude ici, il serait même souhaitable que les procédures de paiement de toutes les mesures de financement communautaire, y compris le programme pour la compétitivité et l'innovation ou les Fonds structurels, soient davantage uniformisées.

([9]) Voir notamment les deux notes de bas de page précédentes.

([10]) Voir par exemple le paragraphe 9.8.4 de JO C 204 du 18 juillet 2000.

([11]) Voir note de bas de page n° 6.

lieu de conserver la réglementation actuelle. Le Comité reconnaît que la proposition de la Commission prévoit de conserver de nombreuses règles qui ont fait leurs preuves. Cependant, il n'est pas sûr que certaines modifications proposées permettront véritablement d'apporter une amélioration par rapport aux règles en vigueur jusqu'ici. Le Comité recommande d'agir ici dans le sens de la continuité.

4.4 **Contribution financière de la Communauté — Éligibilité au financement et formes de subventions**. Sous réserve d'une solution satisfaisante des questions restées ouvertes (voir notamment le paragraphe 4.5), le Comité estime que les propositions de la Commission en la matière constituent une grande amélioration, ce dont il se félicite.

4.4.1 **PME**. Le Comité salue en particulier le fait que l'*article 33*, paragraphe 1, alinéa 2 prévoie d'augmenter les limites maximales de financement, notamment pour les PME ([12]), de 50 % à 75 %. Il y voit le résultat de ses recommandations antérieures, qui préconisaient une augmentation qualitative et quantitative des incitations à une participation accrue des PME au septième programme-cadre de RDT, entraînant ainsi une mise en réseau plus étroite des PME et des instituts de recherche ([13]).

4.4.2 **Établissements d'enseignement supérieur** etc. De même, le Comité se félicite que les plafonds en matière de financement aient été portés à 75 % également pour les organismes publics, les établissements d'enseignement secondaire ou supérieur et les organisations de recherche (voir aussi l'*article 33*, paragraphe 1, alinéa 2). Il recommande que l'*article 33* soit structuré plus clairement, afin que l'on puisse mieux distinguer les participants dont les activités visent la réalisation de bénéfices et ceux sans but lucratif.

4.4.3 **Taux moyens pour les coûts de personnel**. Le Comité considère que la possibilité pour les participants, prévue à l'*article 31*, paragraphe 3(a), de fixer des taux moyens pour les coûts de personnel constitue un avantage eu égard à la simplification.

4.4.4 **Coûts de gestion**. Le Comité se félicite également que soit maintenu, dans l'esprit de la nécessaire continuité, le remboursement à 100 % des coûts de gestion actuellement en vigueur. La proposition d'abandonner complètement le plafond actuel fixé à 7 % pour ce type de coûts apparaît toutefois problématique si des règles des plus strictes ne sont pas instaurées d'une autre manière pour ce qui est des indispensables coûts de gestion. Il est certes exact que le plafond actuel de 7 % s'est avéré trop bas, justement en raison des dépenses élevées consacrées jusqu'ici notamment à l'administration et à la coordination, et qu'il convient donc de le revoir à la hausse. Il y a toutefois lieu d'éviter qu'un remboursement illimité de tous les coûts administratifs n'entraîne un gonflement non désiré des dépenses de gestion, et non leur diminution.

4.5 **Coûts additionnels pour les universités**. La proposition de la Commission prévoit de supprimer la possibilité existant aujourd'hui pour les universités et les organisations de recherche semblables, de voir pris en charge 100 % des coûts dits supplémentaires ou additionnels ([14]). Bien que d'autres modèles soient avancés pour remplacer celui-ci, le Comité estime que la proposition de suppression pose problème. En effet, ces institutions ne disposent en général pas d'une comptabilité analytique appropriée permettant de calculer la totalité des coûts ([15]). Par ailleurs, il est pour l'instant impossible de dire si le taux forfaitaire proposé par la Commission comme une alternative possible n'entraînera pas de détérioration notable pour les participants, étant donné que les modalités d'exécution internes de la Commission correspondantes n'ont pas encore été fixées (voir ci-dessus). Aussi le Comité préconise-t-il que soit maintenue, pour les organismes ne disposant pas d'instruments de calcul de la totalité des coûts, la règle actuelle d'un remboursement à 100 % des coûts additionnels, du moins tant qu'il ne sera pas garanti que les autres modèles de prise en charge ([16]) ne conduiront pas à une détérioration par rapport à la réglementation actuelle.

4.6 **Forme juridique des organisations de recherche**. Le Comité estime que les organisations de recherche financées à titre principal par l'État doivent être traitées à tous égards et dans tous les articles (y compris l'*article 33*, paragraphe 1, et l'*article 38*, paragraphe 2) de la même manière, quelle que soit leur forme juridique. Cela signifie par exemple que des organisations de recherche ou des centres de recherche sans but lucratif, régis par le droit privé et financés à titre principal par

([12]) Il en va de même pour les organismes publics, les établissements d'enseignement secondaire ou supérieur, et les organisations de recherche.

([13]) Dans ce contexte, le Comité souligne qu'il avait recommandé que soit réintroduit en droit des brevets un «délai de grâce», bien qu'il ne soit pas nécessaire que la publication scientifique entraîne forcément un statut prioritaire. Voir CESE 319/2004 paragraphe 2.5 et suivants, JO C 110 du 30 avril 2004.

([14]) Le modèle de calcul des coûts additionnels (modèle AC, Additional Cost model) consiste à comptabiliser les coûts éligibles directs additionnels des *participants*, majorés d'un forfait pour les coûts indirects. Dans le 6e programme-cadre de RDT, le forfait s'élève à 20 % de tous les coûts additionnels directs, hors coûts de *sous-traitance*.

([15]) Le modèle de calcul de la totalité des coûts (modèle FC, Full Cost model) consiste à comptabiliser les coûts éligibles directs et indirects des *participants*; il existe également le modèle de calcul de la totalité des coûts à taux forfaitaire (modèle FCF, Full Cost Flat rate model) qui consiste à comptabiliser les coûts éligibles directs des *participants*, majorés d'un forfait pour les coûts indirects. Le forfait s'élève à 20 % de l'ensemble des coûts directs, hors coûts de *sous-traitance*. Dans le 6e programme-cadre, l'ensemble des coûts est calculé pour les trois modèles (FC, FCF et AC) simplement comme la somme des coûts directs et indirects.

([16]) L'éventuel taux forfaitaire couvrant les coûts indirects, proposé à l'article 32 , devrait être fixé, en tous cas pour les activités de RDT, à 20 % au minimum des coûts éligibles directs, hors coûts de sous-traitance. Cette disposition était déjà en vigueur dans le 6e programme-cadre pour les modèles FCF et AC; il convient qu'elle soit maintenue afin d'assurer la continuité et surtout de prendre en compte les différents systèmes de comptabilité des organisations participantes.

l'État ([17]), doivent être mis sur un même pied que les organismes de droit public. Car finalement, il est de la compétence législative des États membres de choisir quelle est à leurs yeux la forme juridique la plus appropriée de tels organismes de recherche; il convient que ce choix n'entraîne aucune différence de traitement en matière de financement communautaire de la recherche.

4.7 **Propriété intellectuelle**. Pour ce qui est des règles proposées (*articles 39* à *43*), il convient de veiller à ce que les droits de propriété intellectuelle reposant sur des résultats de la recherche financés par l'argent du contribuable européen ne puissent être transférés de manière incontrôlée à des entreprises hors de l'UE.

4.7.1 **Logiciels ouverts**. Actuellement, les logiciels développés dans le cadre de projets de recherche financés par la Communauté n'ont en général une chance de se voir largement diffusés et utilisés, et de disposer ainsi d'un potentiel pour des versions ou des services commerciaux, que s'ils sont diffusés en tant que logiciels ouverts. À cette fin, il convient de laisser aux consortiums une marge de manœuvre conceptuelle aussi grande que possible pour ce qui est des conditions de licence.

4.8 **Droits d'accès**. Par droits d'accès (*articles 48* à *52*) ([18]) aux connaissances nouvelles et/ou préexistantes des participants, on entend non pas les droits d'accès à toutes les connaissances d'un participant (par exemple une université ou un centre de recherche), mais uniquement les droits d'accès aux connaissances dérivées des activités ou des travaux préliminaires des entités ou groupes participant à un projet commun donné, et dont les autres participants ont besoin afin d'effectuer leurs travaux dans le cadre d'une action indirecte. Aussi le Comité salue-t-il l'*article 48* qui donne aux participants la possibilité de régler cette question au cas par cas pour chaque projet et de dresser une **liste positive** et/ou **négative** élaborée conjointement ([19]). Les listes positives permettent en outre d'éviter que soit révélée l'existence de connaissances préexistantes dont la confidentialité doit être garantie. Il serait toutefois judicieux, afin de ne pas retarder inutilement le lancement des projets, de prévoir que la liste puisse être établie jusqu'à six mois par exemple après le début du projet.

4.9 **Droits d'accès aux connaissances en exemption de redevances**. Le Comité se montre préoccupé par les règles qui prévoient de concéder sans exception des droits d'accès aux connaissances en exemption de redevances. Il préconise de manière générale d'accorder autant de liberté que possible aux participants afin qu'ils puissent trouver l'accord le plus approprié. Aussi peut-il par exemple être judicieux de concéder aux exécutants de RDT également des droits d'accès en exemption de redevances.

4.9.1 **Connaissances préexistantes pour l'exécution d'actions**. Globalement, le Comité accueille favorablement la proposition de concéder toujours aux exécutants de RDT des droits d'accès en exemption de redevances aux connaissances préexistantes, pour autant qu'elles soient nécessaires à l'exécution d'actions indirectes. Une règle absolue de ce type peut toutefois, dans des cas spécifiques, être une source de difficultés pour les exécutants concernés. Aussi le Comité préconise-t-il que la dernière phrase de l'article 50, paragraphe 2 soit modifiée ([20]).

4.9.2 **Connaissances préexistantes nécessaires à la valorisation de nouvelles connaissances**. La proposition de concéder toujours aux exécutants de RDT des droits d'accès en exemption de redevances aux connaissances préexistantes, pour autant qu'elles soient nécessaires à la valorisation de connaissances nouvelles, pose toutefois gravement problème. Les connaissances préexistantes ont été acquises grâce aux ressources propres des exécutants de RDT ou grâce aux ressources allouées par le passé par des organismes de financement ou grâce aux deniers publics d'un État membre, et elles sont soumises aux obligations et charges en la matière ([21]). Si la réglementation proposée par la Commission était mise en application, il serait à craindre que les exécutants de RDT particulièrement puissants et dotés d'un grand potentiel de savoir-faire ne puissent ou ne veuillent participer et soient ainsi exclus d'une participation. Aussi le Comité préconise-t-il que l'*article 51*, paragraphe 5 soit supprimé ou modifié ([22]).

4.9.3 **Recherche exploratoire**. Même si la recherche exploratoire concernera avant tout des travaux de recherche-développement dans le domaine de la recherche fondamentale, le Comité a déjà souligné à plusieurs reprises que dans de nombreux cas ([23]), les limites entre recherche fondamentale et applications sont floues. Il faut dès lors s'attendre ici aussi aux conséquences négatives mentionnées ci-dessus. Celles-ci doivent absolument être évitées et être dûment prises en considération dans la réglementation. Aussi le Comité préconise-t-il que l'article 52, paragraphe 1 soit supprimé ou modifié de manière adéquate ([24]).

([17]) Il s'agit par exemple en Allemagne d'organisations de recherche comme la communauté Helmholtz, la société Fraunhofer, la communauté Leibniz ou la société Max Planck, ou aux Pays-Bas de l'Organisation néerlandaise pour la recherche scientifique (NWO, Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek).

([18]) Le Comité souligne que, aux articles 50, paragraphe 1, et 51, paragraphe 1, la proposition de la Commission présente, dans sa version allemande, des erreurs de traduction par rapport à la version anglaise. Le présent avis du Comité se base sur la version anglaise, qui est exacte.

([19]) Liste positive: énumération de toutes les connaissances ou domaines de connaissances rendus accessibles. Liste négative: énumération de toutes les connaissances ou domaines de connaissances qui ne sont PAS rendus accessibles.

([20]) La dernière phrase de l'*article 50*, paragraphe 2, pourrait par exemple être modifiée comme suit: «Cependant, les exécutants de RDT doivent concéder des droits d'accès sur les connaissances préexistantes en exemption de redevances, à moins que, dans le cas d'exceptions justifiées, l'ensemble des participants n'en ait décidé autrement avant leur adhésion à la convention de subvention».

([21]) En Allemagne, il s'agit notamment de la loi sur les inventions des salariés.

([22]) Il pourrait par exemple être modifié comme suit:«Les exécutants de RDT concèdent en exemption de redevance les droits d'accès aux connaissances préexistantes nécessaires à la valorisation des connaissances nouvelles générées par l'action indirecte, à moins que l'ensemble des participants n'en ait décidé autrement avant leur adhésion à la convention de subvention.»

([23]) Par exemple la microbiologie, le laser et les technologies de l'information et de la communication.

([24]) L'*article 52*, paragraphe 1 pourrait par exemple être modifié comme suit:«Dans les actions de recherche exploratoire, les droits d'accès sur les connaissances nouvelles pour l'exécution du projet sont concédés en exemption de redevances. Les droits d'accès aux nouvelles connaissances pour la valorisation sont concédés à des conditions équitables et raisonnables, ou en exemption de redevances, comme convenu par l'ensemble des participants avant leur adhésion à la convention de subvention.»

4.9.4 **Groupes particuliers**. Aucune définition des travaux des groupes particuliers ne figure dans la proposition de la Commission. Il convient que les observations en la matière ne soient aucunement mélangées voire confondues avec celles relatives à la recherche exploratoire.

4.10 **Libre choix des instruments**. Le Comité recommande à nouveau ([25]) de ne pas lier dès le départ les projets à des instruments particuliers. Au contraire, *«les auteurs des demandes doivent pouvoir adapter les instruments en fonction de la structure optimale nécessaire et de la taille des projets. Ce n'est qu'en procédant ainsi que l'on évitera la création de projets dont la taille et la structure sont ciblées en fonction des instruments prescrits et non en fonction des meilleures exigences scientifiques et techniques. Les instruments doivent être au service des conditions de travail et des objectifs de la recherche et non l'inverse»*. Aussi convient-il que les projets de recherche spécifiques ciblés (PRSC) notamment restent disponibles, étant donné qu'ils sont particulièrement bien adaptés à la participation de PME et de petites cellules de recherche.

4.11 **Abandon du principe de responsabilité collective financière**. Le Comité se félicite de l'abandon prévu du principe de responsabilité collective financière; il rappelle qu'il avait déjà souligné les problèmes posés par une responsabilité collective financière dans ses observations ([26]) relatives au 6 programme-cadre.

4.11.1 **Fonds de couverture des risques**. Le Comité soutient par conséquent, pour mettre en place une protection contre les défaillances, l'instauration prévue d'un fonds de couverture des risques qui sera alimenté par un faible pourcentage des aides financières aux actions indirectes (*article 38*, paragraphe 1). Il serait toutefois souhaitable que la Commission communique, lors de la publication des appels d'offre, une fourchette prévue pour ce pourcentage (à fixer en fonction de l'estimation des risques encourus). Par ailleurs, le Comité se félicite que les éventuels surplus émanant de la réserve prévue soient reversés au programme-cadre en tant que recettes affectées.

4.11.2 **Dérogation**. Le Comité préconise toutefois qu'une dérogation soit accordée en la matière à tous les organismes de recherche financés à titre principal par l'État ([27]) (conformément à l'*article 38*, paragraphe 2), et ce quelle que soit leur forme juridique.

4.11.3 **Arrêt d'un projet**. En outre, le Comité met en exergue la proposition (formulée à l'*article 18*, paragraphe 4) de mettre en place une **responsabilité collective technique** des partenaires d'un projet. Le Comité estime qu'il faut aussi laisser à un consortium la possibilité de décider de mettre un terme à un projet au cas où sa poursuite n'est plus judicieuse ou acceptable, que ce soit pour des raisons scientifiques et techniques ou à cause de dépenses financières inacceptables. Les paragraphes 4 et 5 de l'*article 18* devraient être modifiés dans ce sens.

4.12 **Comités de programme**. La proposition de la Commission prévoit qu'afin d'abréger les procédures, les comités de programme ne soient désormais plus chargés d'approuver les projets candidats à un financement. De l'avis du Comité, cela ne devrait cependant être le cas que lorsque la Commission s'aligne sur le vote des experts lors de la sélection des projets. Dans le cas contraire, comme pour l'adoption des programmes de travail et de la répartition du budget, les comités de programme compétents en la matière devraient continuer à donner leur accord. Une solution de compromis pourrait être de présenter au terme de l'évaluation un «plan pour la mise en œuvre de l'appel d'offre» au comité de programme, qui en débat et statue officiellement. Cela n'entraînerait pas de retards, puisque le comité de programme ne statuerait plus sur des projets individuels.

4.13 **Convention de subvention**. L'*article 19*, paragraphe 8, relatif aux conventions de subvention, fait référence à la charte européenne du chercheur et au code de conduite pour le recrutement des chercheurs. Le Comité souligne que cette charte constitue uniquement une recommandation et qu'elle ne saurait acquérir par ce biais un caractère contraignant. Il rappelle en outre que, s'il salue bon nombre d'éléments de la charte, il en avait par ailleurs recommandé une révision, notamment en raison d'une surréglementation et du caractère flou de certains critères ([28]).

4.14 **Banque européenne d'investissement**. Le Comité salue la proposition (et les règles dont elle est assortie) d'accorder une subvention à la Banque européenne d'investissement pour couvrir le risque de prêts qui servent les objectifs de recherche du septième programme-cadre de RDT. Il convient que l'on recoure à de tels prêts en particulier pour les projets de démonstration, par exemple dans le domaine de la recherche énergétique ou de la recherche sur la sécurité.

Bruxelles, le 5 juillet 2006.

La Présidente
du Comité économique et social européen
Anne-Marie SIGMUND

([25]) Paragraphe 3.4, JO C 157 du 28 juin 2005.
([26]) JO C 94 du 18 avril 2002.
([27]) Voir ci-dessus: égalité de traitement de tous les instituts de recherche financés à titre principal par des fonds publics.
([28]) JO C 65 du 17 mars 2006.

Avis du Comité économique et social européen sur la Proposition de règlement du Conseil (Euratom) définissant les règles de participation des entreprises, des centres de recherche et des universités pour la mise en œuvre du septième programme-cadre de la Communauté européenne de l'énergie atomique et fixant les règles de diffusion des résultats de la recherche (2007-2011)

[COM(2006) 42 final — 2006/0014 (CNS)]

(2006/C 309/09)

Le 8 mars 2006, le Conseil a décidé, conformément aux articles 7 et 10 du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 31 mai 2006 (rapporteur: M. PEZZINI).

Lors de sa 428e session plénière des 5 et 6 juillet 2006 (séance du 5 juillet 2006) le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 156 voix pour, 3 voix contre et 4 abstentions.

1. **Conclusions et recommandations**

1.1 Le CESE accueille favorablement les propositions de la Commission relatives aux nouvelles règles de participation des entreprises, des centres de recherche et des universités pour la mise en œuvre du septième programme-cadre de recherche nucléaire, de développement et de formation et pour la diffusion de ses résultats, sur la période quinquennale 2007-2011.

1.2 Ces propositions visent à simplifier et à rationaliser les procédures et les méthodes, afin de mettre en œuvre concrètement la stratégie de Lisbonne, telle qu'elle a été redéfinie par les Conseils européens de 2005 et de mars 2006, et d'apporter une réponse aux besoins des différents acteurs de la recherche et des utilisateurs finaux. Néanmoins, une appréciation définitive sur l'efficacité de ces mesures ne pourra être fournie que lorsque les règles de mise en œuvre auront été finalisées.

1.3 Jusqu'au chapitre III inclus, les propositions de la Commission sont presque identiques à celles qui ont été présentées pour le septième programme-cadre de recherche, de développement et de formation dans le domaine non nucléaire ([1]), même si elles ont une numérotation différente ([2]). Le Comité renvoie par conséquent à l'avis qui a été adopté sur cette question, rappelle et réitère les observations qui y sont exposées ([3]), qui sont également valables pour la proposition à l'examen, jusqu'au chapitre III inclus.

1.4 Le Comité estime, notamment, que le programme européen de fusion nucléaire doit être considéré comme un modèle d'intégration réelle des efforts consentis par la Communauté et de pleine coordination des actions, dans le cadre de l'Accord européen pour le développement de la fusion (EFDA — *European Fusion Development Agreement*) et dans les contrats d'association.

1.4.1 Ce programme joue un rôle essentiel pour l'UE dans le domaine de la recherche sur la fusion nucléaire, se traduit concrètement par un soutien constant de la Communauté sous la forme de moyens financiers et de capital humain et acquiert, grâce aux activités du projet ITER/DEMO ([4]), un caractère de grande durabilité environnementale.

1.5 Le Comité est convaincu que l'énergie nucléaire ([5]), qui fournit environ un tiers de l'énergie électrique produite à l'heure actuelle par l'Union ([6]), contribue à l'indépendance et à la sécurité des approvisionnements en énergie ([7]) et à la durabilité du développement économique européen, dans le respect des accords de Kyoto; néanmoins, cela suppose que l'on applique des normes de traitement des déchets toujours plus exigeantes, efficaces et sûres, et que l'on puisse développer des activités de recherche et une industrie européennes compétitives dans le domaine de la technologie nucléaire et des services.

1.6 Le Comité estime que les niveaux de financement communautaire préconisés pour les activités de recherche, formation et démonstration, de coordination et de soutien sont appropriés, ainsi que ceux proposés pour les réseaux d'excellence et pour le régime financier relatif aux activités de recherche sur la fusion nucléaire.

1.6.1 Le Comité souligne la nécessité de promouvoir la recherche et l'application de technologies propres et sûres, en fonction des besoins et des caractéristiques de chaque État, et souhaite que soit respecté le choix de différents États membres pour qui l'énergie nucléaire ne constitue pas la réponse à leurs besoins futurs en énergie et qui en tiennent également compte dans le cadre de leurs programmes de recherche.

([1]) COM(2005) 705 final.

([2]) Il y a en effet quelques exceptions: par exemple, les mesures en matière de recherche exploratoire.

([3]) Par exemple, les observations concernant la forme juridique des organisations de recherche, les droits d'accès aux connaissances, les droits en matière de propriété intellectuelle, le remboursement des coûts, les modes de financement et la simplification, les types de subvention, les principes généraux de la Charte européenne du chercheur et les observations relatives au statut juridique des instituts de recherche.

([4]) Voir également paragraphe 3.11.

([5]) Voir JO C 110 du 30.04.2004 — rapporteur: M. Cambus.

([6]) Énergie produite au sein de l'UE-25 en 2004: nucléaire 31,2 %; gaz naturel 24,3 %; pétrole 17,1 %; houille 13,1 %; lignite 10,2 %; énergie primaire 4,1 %. Consommation d'énergie au cours de la même période: pétrole 39,2 %; gaz naturel 25,4 %; nucléaire 14,8 %; houille 13,7 %; lignite 4,9 % ; énergie primaire 2,0 % (Eurostat, Énergie, 5/2006).

([7]) En 2004, les importations brutes — degré de dépendance énergétique — dans l'UE-25 ont représenté un taux de 53,8 %, dont 33,2 % pour le pétrole et les produits pétroliers. Le taux de dépendance énergétique des quatre plus grands États de l'UE: IT 87,7 %; DE 64,6 %; FR 54,3 %; UK 5,2 %. Le seul État de l'UE n'ayant aucune dépendance énergétique est le Danemark, qui enregistre un excédent de 53,5 %. (Eurostat, Énergie, 5/2006).

1.7 Le CESE souligne le rôle des actions de formation et des mesures prévues pour le développement de la carrière des chercheurs et insiste sur le fait que ces actions revêtent une importance particulière pour le secteur privé, pour la société civile et pour les citoyens.

1.8 Le CESE considère qu'il est essentiel de garantir, pour la participation au septième programme-cadre EURATOM et à ses programmes spécifiques, un cadre de règles simple, lisible, compréhensible, clair et transparent et qui soit surtout en mesure de garantir aux participants potentiels, notamment aux petits organismes, une sécurité concernant les principes et les critères qui régissent l'accès, l'évaluation et la sélection, ainsi que la formulation des contrats et la gestion des projets.

1.8.1 Le CESE regrette que cet aspect ne soit pas toujours pris en compte dans la proposition de règlement et estime qu'il y a lieu, en tout état de cause, de faire vérifier par des experts indépendants l'efficacité de ces règles, après un délai raisonnable, et de transmettre au Conseil et au Comité le rapport de suivi.

1.9 Le Comité est d'avis qu'afin de respecter le principe du rapport coûts-résultats au bénéfice des contribuables européens, la mise en valeur et la diffusion des résultats de la recherche sont indispensables. Il rappelle à ce propos qu'il y a lieu de trouver toujours le juste équilibre entre, d'une part, la sauvegarde des intérêts communautaires et de la protection des intérêts des États membres, y compris en matière de défense des droits de propriété intellectuelle et industrielle et, d'autre part, les risques tout aussi importants qui pourraient résulter d'une diffusion insuffisante de l'information scientifique et technique dans le secteur concerné.

1.9.1 Le Comité estime enfin qu'il est essentiel de renforcer le service d'assistance relatif aux droits de propriété intellectuelle pour assurer une aide ponctuelle et proactive destinée aux participants potentiels aux conventions de subvention, ainsi que pour les actions indirectes en faveur de la formation et du développement des chercheurs et pour la phase d'élaboration et la conclusion d'accords de consortium.

2. **Motivation**

2.1 Le CESE se félicite que la demande de consultation lui ait été transmise en temps utile et a conscience de ses compétences exclusives, en matière de consultations relatives au traité EURATOM. Le CESE accorde une grande importance à ces compétences, compte tenu du caractère très sensible que l'énergie nucléaire revêt pour la société et de la nécessité d'une information et d'une consultation appropriées.

2.2 L'énergie atomique représente en effet une problématique extrêmement complexe, en termes d'implication des citoyens, en raison des risques importants et des problèmes de traitement des déchets qu'elle comporte.

2.2.1 Le CESE souhaite que l'on affiche la volonté de renforcer les modèles d'évaluation des prestations et de la sécurité et fiabilité dans ce secteur, en mettant en place des mécanismes permanents d'information, de consultation et de formation.

2.2.2 Il s'agit de mieux organiser le processus de gouvernance, afin de définir les choix stratégiques les plus adaptés et de répondre aux préoccupations des citoyens sur l'énergie atomique et sur ses conséquences à long terme.

2.3 Le Comité a déjà eu l'occasion d'exprimer son point de vue [8] sur les solutions proposées par la Commission en matière de simplification [9] des procédures administratives et de réduction des charges connexes, dans le cadre des propositions de décision concernant respectivement le septième programme-cadre UE et le septième programme-cadre EURATOM, adoptées le 6 avril 2005.

2.3.1 La Commission a indiqué dix mesures principales comme «facteurs décisifs de succès», à mettre en œuvre pour simplifier les procédures d'accès, de participation et de gestion du septième programme-cadre. À ce propos, le CESE a souligné que «les procédures actuelles de demande et d'autorisation sont trop lourdes et trop coûteuses et sont source de difficultés pour les utilisateurs issus du monde de la science et de l'industrie. La participation au programme européen de recherche (…) doit valoir la peine pour les acteurs concernés» [10] et compenser les risques qu'implique le dépôt d'un dossier de candidature.

2.3.2 Le CESE a également réitéré qu'il est important «d'associer plus largement encore les PME au processus de recherche, de développement et d'innovation» et a souligné que «les perspectives de succès de PME spécialement créées pour développer et commercialiser de nouveaux produits de haute technologie reposent notamment sur la mise à disposition d'un capital d'amorçage et d'un capital-risque suffisants…». «Mais pour ce faire, il faut que là aussi les procédures ne dépassent pas un certain seuil qui soit acceptable et adapté aux PME» [11].

2.3.3 Les points mis en avant par les services de la Commission pour la simplification des procédures réglementaires concernent:

— un éventail réduit de schémas de financement, qui soient en mesure de garantir une continuité avec les outils prévus par le sixième programme-cadre et d'assurer une grande souplesse d'utilisation,

— une communication de grande qualité, qui soit complète et rapide et qui assure une interprétation univoque et homogène des objectifs et des modalités d'application du septième programme-cadre CE et du septième programme-cadre EURATOM,

— la rationalisation des informations demandées aux participants, en étendant les modalités de dépôt des candidatures en deux étapes, parallèlement à l'utilisation systématique des outils de communication informatique,

— la protection des intérêts financiers de l'UE, sans par ailleurs imposer aux participants des charges excessives, en réduisant au minimum le contrôle a priori et en le fondant sur une liste unique de critères prédéfinis,

— l'autonomie opérationnelle des consortiums, par le biais de contrats qui comportent une grande souplesse et grâce à un large recours aux systèmes d'anticipation forfaitaire, fondés sur des frais imputables prédéfinis et sur des audits externes indépendants,

---

[8] Voir JO C 65 du 17.03.2006 — rapporteur: M. Wolf.
[9] COM(2005) 119 final — SEC(2005) 430/431 du 6 avril 2005.
[10] Voir JO C 65 du 17.03.2006, paragraphe 1.11 — rapporteur: M. Wolf.
[11] Voir JO C 65 du 17.03.2006, paragraphes 1.13, 1.14 et 4.15.2 — rapporteur: M. Wolf.

— des procédés de sélection plus rapides, en remplaçant la procédure de comitologie par une autre, plus simple, qui se base sur la procédure d'information,

— un emploi plus efficace des ressources budgétaires affectées à la R&D, en assurant une coordination plus étroite avec les ressources destinées aux autres politiques prévues par la stratégie de Lisbonne, et un abattement des frais administratifs et de gestion communautaire des projets dans le cadre des activités de R&D,

— un large recours au financement par des taux forfaitaires, dans un cadre simplifié de dispositifs de financement communautaire,

— la suppression des modèles actuels de rapports sur les coûts des projets — car ils se sont révélés trop complexes — accompagnée d'une définition claire des coûts éligibles,

— la définition des taux d'intervention communautaire par type d'activité (recherche, développement, démonstration, formation, diffusion et exploitation des résultats, transfert des connaissances, …) correspondant uniquement à des activités individuelles et prévoyant pour chaque type d'activité un seuil maximum se rapportant à un consortium et non à des participants isolés.

2.4 Le règlement à l'examen présente par ailleurs diverses modifications par rapport au règlement précédent ([12]), notamment en ce qui concerne: l'objet de la proposition, les définitions, la confidentialité, l'évaluation, la sélection et l'attribution des propositions; les formes de subvention, le remboursement des coûts éligibles, la limite de la contribution financière communautaire; les risques liés au consortium; la diffusion, la valorisation et les droits d'accès; les règles particulières de l'accord européen pour le développement de la fusion; l'accord sur la mobilité du personnel.

2.4.1 En ce qui concerne les parties de la proposition à l'examen que l'on retrouve dans la proposition correspondante relative au septième programme-cadre CE (Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil définissant les règles de participation des entreprises, des centres de recherche et des universités pour la mise en œuvre du septième programme-cadre de la Communauté européenne et fixant les règles de diffusion des résultats de la recherche (2007-2013) ([13]), le Comité renvoie à son avis sur cette dernière proposition, actuellement en cours d'élaboration ([14]).

2.5 Le Comité approuve les limites fixées pour le financement de la recherche nucléaire et pour la formation; il se félicite notamment de la possibilité offerte aux PME, aux organismes publics, aux établissements d'enseignement, aux universités et aux organisations de recherche ([15]), de passer d'une limite maximale de contribution financière de 50 % à une limite de 75 % et souscrit également au fait que les actions de coordination et de soutien et celles pour la formation et l'évolution de carrière des chercheurs peuvent atteindre 100 % des coûts totaux éligibles.

2.5.1 Par ailleurs, le Comité recommande de récapituler dans un tableau annexé à la proposition, les différents types d'activités et le taux maximal d'intervention prévu, ainsi que les possibilités éventuelles de cumul, notamment pour les infrastructures de recherche, avec d'autres formes d'intervention communautaire (fonds structurels, etc.).

3. **Observations générales sur les règles de participation au septième programme-cadre EURATOM**

3.1 Le CESE estime que pour les règles de participation au septième programme-cadre EURATOM et à ses programmes spécifiques, il est essentiel de garantir un cadre simple, lisible, compréhensible, clair et transparent, disponible dans toutes les langues communautaires. Ce cadre devrait notamment garantir aux participants potentiels, notamment aux petits organismes, les principes et les critères qui réglementent la disponibilité, les conditions de participation, le dépôt et l'évaluation des propositions de projets, les modalités et les obligations contractuelles, les taux et les systèmes de répartition du cofinancement communautaire, la protection de la propriété industrielle et intellectuelle et la valorisation et la diffusion des connaissances, tout en respectant les règles particulières relatives au domaine thématique de l'énergie de fusion.

3.1.1 Le Comité recommande notamment de réintroduire de manière explicite, des critères de sélection et d'attribution pour les actions indirectes mentionnées à l'art. 14, sans préjudice d'éventuels critères spécifiques. Ces critères généraux sont les suivants:

— l'excellence scientifique et technologique et le degré d'innovation,

— les capacités à réaliser l'action indirecte et à gérer efficacement les ressources et les compétences,

— la pertinence par rapport aux objectifs du programme spécifique et du programme de travail;

— la valeur ajoutée européenne, la masse critique des ressources employées et la contribution aux politiques communautaires,

— la qualité du plan de valorisation et de diffusion des connaissances, le potentiel de promotion de l'innovation et la clarté du projet de gestion de la propriété intellectuelle,

— le respect des principes éthiques et de l'égalité hommes-femmes.

3.2 Le Comité s'est déjà prononcé sur les questions générales relatives à la simplification et à la rationalisation des programmes-cadre de recherche nucléaire communautaire, dans ses avis sur le septième programme-cadres EURATOM et sur les deux programmes spécifiques concernant respectivement: l'énergie nucléaire, avec une référence particulière à la recherche sur l'énergie de fusion, et les activités de recherche nucléaire du Centre commun de recherche. De plus, le Comité élabore actuellement un avis sur la proposition définissant les règles de participation relatives au septième programme-cadre de recherche communautaire non nucléaire ([16]).

3.3 En ce qui concerne les règles relatives au programme EURATOM, le Comité souhaite souligner en particulier la nécessité d'une simplification beaucoup plus poussée des formalités relatives au dépôt des dossiers.

([12]) Règlement Euratom 2322/2002 du Conseil.
([13]) COM(2005) 705 final du 23.12.2005.
([14]) Voir R/CESE 557/2006 (INT/309) — rapporteur: M.Wolf.
([15]) Voir avis du CESE 557/2006, paragraphe 4.6 (INT/309) — rapporteur: M. Wolf.
([16]) Idem note 9.

3.3.1 Le Comité se félicite par ailleurs que le principe de la responsabilité solidaire, prévu précédemment par le sixième programme-cadre EURATOM et qui pouvait constituer un obstacle important à la participation d'acteurs de petites et moyennes dimensions (entreprises, universités, …) ait été supprimé dans la proposition à l'examen et qu'il ait été remplacé par un montant à établir, qui devrait avoisiner 1 % de la contribution communautaire ([17]), comme garantie contre le risque de non-recouvrement des consortiums (art. 37). Dans le secteur EURATOM, en effet, une part importante des activités de recherche peut également être confiée à des acteurs de petites et moyennes dimensions, pour lesquels cette règle aurait pu constituer un sérieux obstacle à leur participation.

3.4 Le CESE émet une réserve sur la multiplicité de dérogations possibles aux règles de participation prévues par les articles proposés, qui dépassent le nombre de 50, ainsi que sur les larges possibilités de diversifier les critères et les réglementations dans les programmes de travail annuels, les programmes spécifiques et les appels à propositions. Ces dérogations concernent notamment: le nombre de participants et les conditions supplémentaires à satisfaire pour l'accès (art. 11); les principes d'évaluation, de sélection et d'attribution (art. 14, par. 1); les exceptions à la publication des appels d'offres (art. 13); les critères d'évaluation et la possibilité de fixer des critères spécifiques complémentaires (art. 14 par. 2); la contribution financière de la Communauté aux réseaux d'excellence (art. 34, par. 1 et 3).

3.4.1 En particulier, en ce qui concerne les réseaux d'excellence, le Comité souligne son inquiétude en matière de fixation de la contribution sous sa forme forfaitaire, car elle peut se révéler fictive et ne pas se baser sur la réalité. Cet état de fait pourrait nuire au développement des réseaux d'excellence qui sont nécessaires pour réaliser les objectifs concrets du programme.

3.5 Le Comité souligne que la souplesse nécessaire à la gestion et à la définition des besoins des différentes actions ne devrait pas nuire à la clarté, à la sécurité et à la transparence des conditions requises pour la participation, aux critères d'évaluation et de sélection prédéfinis et à l'établissement d'un cadre sûr pour les financements et cofinancements proposés.

3.6 Le Comité estime que lorsque le contrat de subvention prévoit la possibilité pour le consortium de recherche d'avoir recours à des appels d'offres pour effectuer certains travaux ou élargir certaines activités, ces appels d'offres devraient être organisés en respectant les règles fixées par la Commission, afin de garantir un maximum de transparence et d'accessibilité de l'information.

3.7 Le CESE souligne l'importance des mesures de suivi et de contrôle des programmes et des actions indirectes de recherche, de démonstration, de coordination et de formation dans le domaine nucléaire; il suggère également d'établir pour ces fonctions et pour celles relatives à la gestion des appels d'offres, à l'évaluation, la sélection, le suivi contractuel et l'audit des projets sélectionnés pour un financement, une limite maximale de financement, qui ne devrait pas dépasser, comme coût global, un montant évoluant dans une fourchette de 7 à 10 % des ressources communautaires globales du septième programme-cadre EURATOM. Cela permettrait de consacrer la plus grande part des ressources aux activités proprement dites et prioritaires de recherche, de démonstration et de formation et d'obtenir des résultats concrets et transposables dans des applications commerciales, ce qui est l'objectif final d'un programme-cadre communautaire de recherche.

3.7.1 À ce propos, le CESE recommande que la collecte, l'archivage et la gestion des données de ce contrôle soient insérées dans une banque de données intégrée, dans le cadre de la fourniture interopérable de services paneuropéens de gouvernement électronique aux administrations publiques, aux entreprises et aux citoyens (IDABC) ([18]).

3.8 Le Comité accueille favorablement les indications fournies par la Commission, relatives aux types de subventions proposés pour le remboursement des coûts éligibles: montant forfaitaire et financement à des taux forfaitaires; il suggère néanmoins de clarifier la méthodologie la plus adaptée, dans l'optique également de la simplification des coûts éligibles, et d'annexer à la proposition de règlement un tableau des différentes options, de manière à faciliter leur compréhension par les utilisateurs potentiels.

3.9 En ce qui concerne les différentes formes de contribution financière de la Communauté, telles qu'exposées aux articles 32 et 34, le Comité recommande de les résumer dans un tableau annexé à la proposition, accompagné du taux maximum d'intervention correspondant qui est prévu et des éventuelles possibilités de cumul, notamment pour les infrastructures de recherche, avec les interventions prévues au titre des fonds structurels et de cohésion, de la Banque européenne d'investissement et du Fonds européen d'investissement, sans pour autant négliger ce qui est prévu par l'initiative JEREMIE ([19]), qui devrait faciliter la participation des petites entités au septième programme-cadre EURATOM.

3.10 Pour ce qui est des règles proposées pour la diffusion, la valorisation et les droits d'accès aux connaissances, le Comité estime qu'il est indispensable, indépendamment de la distinction opérée entre connaissances préexistantes et connaissances nouvelles et des exceptions prévues dans le domaine militaire et de la sécurité, de renforcer le service d'assistance relatif aux droits de propriété intellectuelle afin d'assurer une aide ponctuelle et proactive aux participants potentiels aux conventions de subvention (cf. art. 18, par. 5 et 6, ainsi que les articles 19 et 21), ainsi que pour les actions indirectes en faveur de la formation et du développement des chercheurs, et pour l'élaboration et la conclusion d'accords de consortium qui fixent des règles complémentaires (art. 23) relatives à la diffusion et à la valorisation des résultats et des droits de propriété intellectuelle.

3.11 Enfin, en ce qui concerne le domaine thématique «Recherche sur l'énergie de fusion», le Comité a très largement insisté, dans les deux avis cités, sur l'importance de la recherche sur la fusion nucléaire contrôlée, du projet ITER, des programmes préparatoires de DEMO et des études réalisées sur les systèmes de confinement ([20]).

([17]) Voir CESE 557/2006, paragraphe 4.11.2 (INT/309) — rapporteur: M. Wolf.

([18]) Voir JO C 80 du 30.03.2004 sur le programme IDABC (Fourniture interopérable de services paneuropéens de gouvernement électronique aux administrations publiques, aux entreprises et aux citoyens).

([19]) Voir JO C 110 du 9.05.2006 — rapporteur: M. Pezzini.

([20]) Voir JO C 65 du 17.03.2006, par. 6.1 et suivants — rapporteur: M. Wolf.

3.11.1 Le CESE note que le taux annuel de base relatif à la contribution financière de la Communauté, qui a été proposé pour le domaine thématique susmentionné, ne devrait pas dépasser 20 % sur toute la durée du septième programme-cadre EURATOM. Le Comité considère ce taux comme un levier nécessaire en vue d'une contribution essentielle des États membres à un programme communautaire pleinement coordonné (voir paragraphe 1.4) susceptible de fournir le fondement, le point d'ancrage et l'apport indispensables pour l'entreprise commune ITER et DEMO. Alors que ce taux peut sembler adapté pour le début, on peut douter qu'il soit suffisant pour toute la durée du programme en tant que mesure d'encouragement d'une contribution financière des États membres satisfaisante et nécessaire. Le Comité recommande par conséquent que par mesure de précaution, ce taux soit porté à 25 %, ce qui ne représenterait toujours pas plus que la moitié ou un tiers (en référence à l'article 32, par. 1) de la contribution financière fournie par ailleurs par la Communauté. De plus, le Comité considère que les limites maximales de financement devraient en règle générale être appliquées.

3.11.2 En ce qui concerne le taux maximal de financement de 40 %, prévu pour les dépenses afférentes à des projets spécifiques de recherche coopérative, dans le cadre des contrats d'association, avec un soutien prioritaire aux actions relevant des projets ITER/DEMO et aux actions réalisées au titre de l'accord sur la mobilité du personnel, le Comité doute que, à long terme, ce taux puisse être suffisant pour que les projets ou actions souhaitées puissent donner lieu à la contribution demandée aux États membres. Le Comité fait référence à l'article 52, paragraphe 2.

4. **Observations particulières**

4.1 Le Comité s'interroge sur la raison pour laquelle on a supprimé dans la sous-section 1 «Appels à propositions» la disposition relative à la possibilité de faire précéder ces appels par des appels à manifestation d'intérêt, afin d'identifier et d'évaluer précisément les objectifs et les nécessités d'action et d'éviter des coûts administratifs inutiles inhérents tant à la préparation des propositions qui ne pourront être retenues qu'à la sélection et l'évaluation de ces propositions par la Commission et les évaluateurs indépendants.

4.2 Les appels à manifestation d'intérêt pourraient s'accompagner de «journées d'information des proposants», visant à rapprocher et à impliquer les utilisateurs scientifiques et industriels potentiels dans la définition de l'action politique communautaire de recherche nucléaire.

4.3 Le CESE attire l'attention sur les risques qui pourraient survenir dans le cas d'une diffusion insuffisante de l'information scientifique et technique dans ce secteur. Tout en reconnaissant qu'il est nécessaire d'émettre certaines réserves à ce sujet, il estime qu'il faut faire preuve d'ouverture. Cela pourrait se traduire concrètement par la définition d'un protocole technique très précis concernant les contenus et les modalités de diffusion, qui tienne compte des exigences de sécurité et de fiabilité, mais qui préserve au mieux la transparence.

4.4 De l'avis du CESE, il est important d'assurer une large information et diffusion en ce qui concerne les règles qui régissent, d'une part, le contrôle de la présence des conditions requises et, de l'autre, le statut juridique des participants. De même, il y a lieu que soient mises en place des règles claires et compréhensibles, pour l'ensemble des acteurs de la recherche, sur les procédures simplifiées prévues pour la soumission — en deux phases — des propositions, des critères et des conditions nécessaires pour les deux niveaux d'évaluation.

4.4.1 Ces règles devraient être mises à la disposition non seulement des experts en charge de l'évaluation, mais également des proposants, selon des critères et des méthodes de pondération univoques et homogènes.

4.5 Le CESE souhaite par ailleurs insister sur le fait qu'il est opportun d'organiser des actions de formation et d'information sur la sécurité et la fiabilité de l'énergie nucléaire, destinées non seulement aux chercheurs mais également aux représentants de la société civile et à l'ensemble des citoyens, et désire souligner également le bien-fondé du renforcement des instruments et des procédures visant à développer des modèles sûrs et inattaquables pour l'évaluation de la fiabilité et de la sécurité de l'énergie atomique.

4.6 En matière de valorisation des résultats de la recherche, de leur diffusion et de protection de la propriété intellectuelle et industrielle, il y a lieu, de l'avis du Comité, qu'en sus des réglementations et des mesures de protection prévues par *la proposition de règlement, par les conventions de subvention, par les accords de consortium, par l'article 24 et par les autres dispositions du traité EURATOM* ([21]), *par les contrats d'association, par l'Accord européen pour le développement de la fusion, par l'entreprise commune pour ITER et les accords internationaux y afférents, et enfin par des accords multilatéraux tels que l'Accord sur la mobilité du personnel,* on prévoit une diffusion la plus large possible d'une nouvelle version du «Guide du proposant IPR-EURATOM» qui résume, d'une manière claire et transparente, les contraintes et les opportunités qui se présentent pour les participants potentiels aux activités de recherche, de démonstration, de formation et de développement du septième programme-cadre EURATOM.

Bruxelles, le 5 juillet 2006.

La Présidente
du Comité économique et social européen
Anne-Marie SIGMUND

([21]) Cf. note n° 10.

Avis du Comité économique et social européen sur la Proposition de règlement du Conseil abrogeant le règlement (CEE) nº 4056/86 déterminant les modalités d'application des articles 85 et 86 du traité aux transports maritimes et modifiant le règlement (CE) nº 1/2003 de manière à étendre son champ d'application au cabotage et aux services internationaux de tramp

[COM(2005) 651 final/2 — 2005/0264 (CNS)]

(2006/C 309/10)

Le 10 février 2006, le Conseil de l'Union européenne a décidé, en vertu de l'article 83 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», qui était chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 30 mai 2006 (Mme BREDIMA-SAVOPOULOU, rapporteuse).

Lors de sa 428ème session plénière, tenue les 5 et 6 juillet 2006 (séance du 5 juillet 2006) le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 156 voix pour, 1 voix contre et 7 abstentions.

1. **Conclusions et recommandations**

1.1 En ce qui concerne **le secteur des services de tramp et celui du cabotage**, le CESE approuve la proposition consistant à étendre à ces secteurs les règles procédurales de concurrence du règlement 1/2003 ([1]). Il apprécie le fait que des discussions soient en cours entre la Commission et l'industrie du transport maritime concernant l'application des articles 81 et 82 aux services de tramp. En l'absence de plaintes et de précédents juridiques dans le secteur des services de tramp, de plus amples informations seront nécessaires concernant le fonctionnement et les accords existants dans ce secteur. Le CESE se félicite donc de l'initiative prise par la Commission de lancer une étude sur les caractéristiques économiques et juridiques du secteur des services de tramp. Pour des raisons de sécurité juridique, le CESE invite la Commission à fournir des indications (avant de lever l'exclusion du champ d'application du règlement 1/2003) en ce qui concerne l'autoévaluation de la compatibilité de différentes formes d'accords de coopération dans le secteur des services de tramp avec le droit communautaire de la concurrence.

1.2 En ce qui concerne **le secteur du transport maritime de ligne**, le CESE prend note de la proposition de la Commission visant à abroger l'exemption par catégorie des conférences maritimes en ce qui concerne l'application des règles de concurrence du traité CE, en raison du fait que les quatre conditions cumulatives de l'article 81, paragraphe 3 du traité CE ne sont plus remplies. La Commission considère que l'abrogation aboutira à une diminution des coûts de transport, tout en maintenant la fiabilité des services pour tous les trafics, et améliorera la compétitivité de l'industrie européenne. Le CESE réserve sa position en attendant de voir si l'abrogation proposée aura des effets durables.

1.3 Le CESE recommande qu'en abrogeant l'exemption par catégorie des conférences maritimes, la Commission prenne en compte l'aspect de la sécurité (perte d'un transport maritime de qualité en raison des transferts de pavillons hors de l'UE), en plus des éléments de pure concurrence.

1.4 Le CESE recommande que la Commission tienne également compte de l'aspect relatif aux ressources humaines (l'impact sur l'emploi des gens de mer européen) — en plus des facteurs de pure concurrence — lors de l'abrogation de l'exemption par catégorie pour les conférences maritimes.

1.5 Le CESE prend note de l'intention de la Commission de publier des lignes directrices appropriées en matière de concurrence dans le secteur maritime, afin d'aider à faciliter la transition vers un régime entièrement concurrentiel. La Commission entend publier ces lignes directrices d'ici à la fin de l'année 2007. Avant cette publication, à titre d'étape intermédiaire dans l'élaboration des lignes directrices, la Commission publiera un document de travail sur les transports de ligne en septembre 2006. Le CESE invite la Commission à élaborer les lignes directrices en contact étroit avec les parties concernées et à informer en conséquence les institutions compétentes de l'UE.

1.6 La proposition de la Commission résulte d'un processus de révision qui a commencé en 2003 et auquel ont été associées toutes les institutions compétentes et toutes les parties concernées au niveau de l'UE. La Commission a également fait réaliser trois études par des consultants indépendants qui ont examiné les questions soulevées par une abrogation du régime d'exemption par catégorie; les résultats de ces études sont publiés sur le site Internet de la direction générale de la concurrence.

1.7 Le CESE a également pris note du fait que la proposition de la Commission visant à abroger l'exemption par catégorie pour le transport maritime de ligne se fonde uniquement sur l'article 83 du traité CE (règles de concurrence), tandis que la base juridique du règlement 4056/86 était l'article 83 (règles de concurrence) conjointement avec l'article 80, paragraphe 2 (politique des transports) du traité CE. Le CESE apprécierait que la Cour de justice européenne et le service juridique du Parlement européen lui apporte des éclaircissements sur les questions de savoir si les considérations relatives au transport sont subsidiaires aux considérations de concurrence et si le service juridique du Parlement européen maintient sa position sur la double base juridique, telle que cette position s'exprime dans son avis précédent ([2]).

([1]) Règlement (CE) nº 1/2003 du Conseil du 16 décembre 2002 relatif à la mise en oeuvre des règles de concurrence prévue au articles 81 et 82 du traité (JO L 1 du 04.01.2003, p. 1). Avis du CESE, JO C 155/2001; p.73.

([2]) A6-0314/2005 du 1er décembre 2005.

1.8 Le CESE, parce qu'il prévoit des conflits de lois pouvant résulter à l'avenir de l'existence de certains instruments dans d'autres ordres juridiques, invite la Commission à concevoir, dans le cadre des lignes directrices, un dispositif permettant de traiter ces problèmes. Un tel dispositif en matière de consultations limitera les frictions à un minimum et permettra d'aboutir à des solutions mutuellement acceptables à l'échelon international.

1.9 Le CESE note que la Commission reconnaît que le droit de la concurrence n'est pas appliqué de la même manière dans tous les espaces juridiques du monde entier et que des divergences existent. La Commission reconnaît également l'importance croissante de la coopération internationale entre les autorités chargées d'appliquer le droit de la concurrence.

1.10 Le CESE accueille favorablement le fait que la Commission poursuive une double politique d'une part, de développement d'une coopération bilatérale renforcée avec les principaux partenaires commerciaux de l'UE et d'autre part, d'examen des possibilités de développement de la coopération multilatérale dans le domaine de la concurrence. Le CESE encourage donc la Commission à accélérer les efforts visant à faire en sorte que cette coopération et ce dialogue contribuent à mettre en évidence les problèmes susceptibles de résulter d'une abrogation du règlement 4056/86 dans l'UE et à résoudre ces problèmes de manière constructive, ce qui garantirait le respect mutuel des particularités de chaque système juridique. La cohérence des modalités de traitement des services maritimes dans les différents pays est en effet d'une importance vitale pour le commerce international.

1.11 Le CESE invite la Commission à prendre en considération les résultats du dialogue et de la coopération entre la Commission et ses principaux partenaires commerciaux lors de la rédaction des lignes directrices sur la concurrence dans le secteur maritime.

1.12 Le CESE reconnaît que les éléments suivants ont été mentionnés dans l'exposé des motifs de la proposition de la Commission et maintient qu'ils devraient être pris en considération lors de la rédaction des lignes directrices sur la concurrence dans le secteur maritime:

— il est reconnu que les services de transport maritime revêtent une importance essentielle au regard du développement de l'économie de l'UE, étant donné que 90 % de son commerce extérieur et 43 % du commerce intra-UE se font par voie maritime;

— la tendance en cours dans le sens de la conteneurisation a profondément changé le transport maritime depuis l'adoption du règlement 4056/86. Elle a abouti d'une part, à faire augmenter le nombre et la dimension des navires à conteneurs entièrement cellulaires et d'autre part, à donner une importance de premier plan aux réseaux de routes d'envergure mondiale. Cela a contribué au succès que connaissent les nouveaux accords opérationnels et à un recul de l'importance des conférences maritimes;

— le système des conférences — qui fonctionne depuis 150 ans — dépend encore d'accords multilatéraux et bilatéraux auxquels les États membres de l'UE et la Communauté sont parties. Le CESE note que la Commission reconnaît qu'en raison de ces accords, la date de l'abrogation des dispositions suivantes du règlement 4056/86 (c'est-à-dire l'article premier, paragraphe 3, points (b) et (c), les articles 3 à 8 et 26) devrait être reportée à deux ans, afin de permettre de dénoncer ou de réviser ces accords conclus avec des pays tiers.

1.13 Le CESE estime que la Commission devrait également prendre en considération les intérêts des petites et moyennes entreprises en ce qui concerne l'abrogation du règlement 4056/86. Les petites et moyennes entreprises constituent l'épine dorsale de l'économie de l'UE et jouent un rôle important dans le contexte de la stratégie de Lisbonne révisée. Les marchés devraient rester ouverts à la concurrence actuelle et potentielle, y compris celle des petits et moyens opérateurs du secteur maritime.

1.14 Le CESE maintient que bien que la consolidation puisse avoir des effets positifs pour l'industrie de l'UE (gains d'efficacité, économies d'échelle, économies sur les coûts), la prudence est de rigueur pour éviter que cette consolidation– qui pourrait faire suite à l'abrogation du règlement 4056/86 — n'aboutisse à une réduction du nombre d'acteurs sur les marchés en cause, c'est-à-dire à moins de concurrence.

1.15 Dans le cadre d'un nouveau régime, le CESE invite les deux parties intéressées au niveau européen — les chargeurs et les transporteurs — à ouvrir entre elles le débat sur les questions d'intérêt et d'importance mutuels.

2. **Introduction**

2.1 *Tendances et législation actuelles*

2.1.1 Les services de transport maritime revêtent une importance essentielle au regard du développement de l'économie de l'UE, étant donné que 90 % de son commerce extérieur et 43 % du commerce intra-UE se font par voie maritime. Le transport maritime est une activité internationale et généralisée depuis l'antiquité. Fondamentalement, il s'effectue sous forme de deux types de services: transport de ligne et services de tramp, qui fonctionnent respectivement comme des autobus et des taxis de la mer. La flotte battant les pavillons de l'UE représente 25 % de la flotte mondiale et les armateurs de l'UE contrôlent plus de 40 % de la flotte mondiale. À part cela, 40 % de la flotte mondiale appartiennent aux pays du bassin pacifique. Le secteur du transport maritime de l'UE et ses clients (affréteurs/chargeurs) opèrent dans un environnement hautement concurrentiel sur les marchés d'outre-mer et sur les marchés européens.

2.1.2 Le règlement 4056/86 fixe des modalités d'application des règles de concurrence (articles 81 et 82 du traité) aux services de transport maritime de ligne à destination et en provenance des ports communautaires. Les services de tramp ont néanmoins été exclus du champ d'application du règlement 4056/86. Initialement le règlement avait deux fonctions. Il contenait des dispositions de procédure pour l'application des règles de concurrence de la CE dans le secteur des transports maritimes. Cette fonction est devenue superflue après le 1er mai 2004, date à partir de laquelle le transport maritime s'est trouvé soumis aux règles générales d'application du droit de la concurrence prévues par le règlement 1/2003. Toutefois, le règlement 1/2003 ne s'applique pas aux services internationaux de tramp, ni aux services de cabotage. Deuxièmement, le règlement 4056/86 fixe certaines dispositions précises de fond en matière de concurrence pour le secteur maritime, et notamment une exemption par catégorie pour les conférences maritimes, autorisant celles-ci, sous réserve de certaines conditions, à fixer les prix et à réglementer la capacité.

2.2 *Le secteur des services maritimes de ligne*

2.2.1 Le marché des services maritimes de ligne a considérablement évolué depuis l'adoption du règlement 4056/86. La tendance soutenue dans le sens de la conteneurisation a abouti d'une part, à faire augmenter le nombre et la dimension des navires cellulaires à conteneurs et d'autre part, à donner une importance de premier plan aux réseaux de routes d'envergure mondiale, en réponse à l'évolution des modes de fonctionnement du commerce à l'échelle mondiale. Cela a contribué au succès rencontré par de nouveaux dispositifs opérationnels**,** à un recul de l'importance des conférences maritimes et à une augmentation considérable du nombre d'opérateurs extérieurs puissants. Dans d'autres régions du monde, comme les États-Unis, l'adoption, en 1999, de «l'Ocean Shipping Reform Act» (loi sur la réforme des transports maritimes à longue distance) (OSRA) a modifié les règles des conférences maritimes intéressant le commerce américain, en autorisant les contrats de service confidentiels. Aujourd'hui, les transporteurs maritimes de ligne, à l'échelle mondiale, opèrent principalement dans le commerce est-ouest ainsi que dans le commerce nord-sud, tandis que les petits et moyens transporteurs opèrent principalement dans le commerce nord-sud et dans le transport maritime européen à courte distance.

2.2.2 Le code de conduite de la CNUCED pour les conférences maritimes était initialement conçu pour réglementer le système des conférences maritimes dans le commerce entre pays développés et pays en développement ([3]). Treize États membres de l'UE et la Norvège ont ratifié ou approuvé le code de conduite ou bien, y ont adhéré, alors que Malte l'a signé mais ne l'a pas ratifié. ([4]) Plusieurs accords de l'UE avec des pays tiers, ainsi que l'acquis communautaire (règlements 954/79, 4055/86, 4056/86, 4058/86), y font référence. Bien qu'il soit virtuellement redondant pour ce qui concerne le commerce de haute mer, le code de la CNUCED continue d'exister sur le plan juridique.

2.2.3 Les utilisateurs des transports (chargeurs et transitaires) remettent systématiquement en cause le système des conférences qui, selon eux, ne fournit pas de services appropriés, efficaces et fiables adaptés à leurs besoins. En particulier, le ESC ([5]) estime que la suppression de l'exemption par catégorie pour les conférences permettra de mettre en place des partenariats améliorés entre client et fournisseur de service, partenariats privilégiant des solutions logistique qui aideront les entreprises de l'UE à être compétitives à l'échelle internationale. De même, les consommateurs bénéficieraient de prix légèrement réduits en cas de diminution des tarifs appliqués aux produits à destination de l'UE. Les armateurs, au contraire, estiment que les conférences maritimes ont contribué à la stabilité des services et que le régime des conférences leur a permis — à la fois à l'échelle mondiale et à l'échelle régionale — de réagir à des déséquilibres (saisonniers, géographiques ou dus aux conditions climatiques) sur la plupart des banques commerciales. En attendant, les transporteurs opérant à l'échelle mondiale (membres de l'ELAA ([6])) et de l'ESC ont ouvert le dialogue avec la Commission pour l'aider à mettre au point un autre système qui soit conforme aux règles communautaires de concurrence.

([3]) Pour de plus amples informations sur le code maritime de la CNUCED et le règlement 954/79, cf. l'avis du CESE, JO C 157 du 28.06.2005, p. 130.

([4]) Voir le document publié par le secrétariat de la CNUCED sur les traités multilatéraux http://www.unctad.org/en/docs/tbinf192.en.pdf (page 4).

([5]) ESC = European Shippers' Council (Conseil des chargeurs européens).

([6]) ELAA = European Liner Affairs Association.

2.2.4 En 2003, la Commission a engagé une révision du règlement 4056/86 dans le but de déterminer s'il était possible de parvenir à une situation de services maritimes réguliers fiables en utilisant des moyens moins restrictifs qu'un système horizontal de fixation des prix et de régulation de capacité. À cet effet, la Commission a publié un document de consultation en mars 2003 et a organisé une audition publique avec les parties concernées en décembre 2003. En outre, la Commission a publié un document de discussion en juin 2004 et un Livre blanc en octobre 2004, après quoi elle a procédé à de larges consultations avec les parties concernées. Le Parlement européen ([7]) et le CESE ([8]) ont rendu leurs avis sur le Livre blanc le 1er décembre 2005 et le 16 décembre 2004 respectivement, et ils se sont accordés à penser que la révision était une démarche préférable à l'abrogation. En décembre 2005, la Commission a finalement élaboré une proposition de règlement abrogeant le règlement 4056/86.

2.3 *Le secteur des services de tramp*

2.3.1 Bien que près de 80 % de l'ensemble du transport maritime de vrac pour les produits de base secs et liquides s'effectuent sur base de services de tramp à l'échelle mondiale, ce secteur immense reste inconnu de la plupart des gens. Les caractéristiques fondamentales du transport par services de tramp sont: un marché mondialement concurrentiel, un modèle concurrentiel presque parfait, une demande volatile et imprévisible, de nombreuses petites entreprises, des modes de fonctionnement commercial d'envergure mondiale, la facilité d'entrée et de sortie, une rentabilité extrêmement élevée, et une réactivité à l'évolution des marchés et des besoins des chargeurs. Le marché des services de tramp est hautement fragmenté et globalement, il fonctionne de manière satisfaisante pour les affréteurs et les chargeurs, sans grands problèmes de règles de concurrence, ni au plan international, ni à l'intérieur de l'UE. L'absence de plaintes concernant ce secteur constitue une preuve supplémentaire de ses caractéristiques hautement concurrentielles et satisfaisantes. Compte tenu de ce qui précède, le règlement 4056/86 prévoit que le transport par services de tramp est une activité à laquelle il ne s'applique pas. Les articles 81-82 du traité CE sont directement applicables à ce secteur. En outre, les services maritimes internationaux de tramp (et les services de cabotage) n'entrent pas dans le champ d'application du règlement 1/2003 (règles de procédure en matière de concurrence).

2.4 *La proposition de la Commission*

2.4.1 En raison de l'évolution de la structure du marché et de l'industrie depuis 1986, la Commission européenne a conclu que les quatre conditions cumulatives, telles qu'elles figurent à l'art. 81, paragraphe 3 du traité CE, relatives à l'octroi d'une exemption par catégorie pour les conférences maritimes, ne sont plus remplies. Pour cette raison, la Commission a proposé d'abroger le règlement 4056/86 dans son ensemble et notamment, l'exemption par catégorie pour les conférences maritimes (articles 3 à 8, 13 et 26). Certaines dispositions considérées comme superflues sont également abrogées, conformément à la politique globale de la CE de réduction de la législation communautaire (articles 2 et 9). La Commission considère que cette abrogation aboutira à une réduction des coûts de transport, tout en maintenant la fiabilité des services sur toutes les routes commerciales et en améliorant la compétitivité de l'industrie européenne.

([7]) A6-0314/2005 du 1er décembre 2005.

([8]) Avis du CESE: JO C 157 du 28.06.2005, p. 130.

2.4.2 Avant d'abroger l'exemption par catégorie pour les conférences maritimes, la Commission a l'intention de publier des lignes directrices sur la concurrence dans le secteur maritime, afin d'aider à faciliter la transition vers un régime entièrement concurrentiel. La Commission entend publier ces lignes directrices d'ici à la fin 2007. Avant cette publication, la Commission, à titre d'étape intermédiaire dans l'élaboration des lignes directrices, publiera un document de travail sur le transport maritime de ligne en septembre 2006.

2.4.3 La proposition de la Commission sur l'abrogation du règlement 4056/86 contient également une proposition visant à modifier le règlement 1/2003 en vue de faire entrer les services internationaux de tramp et les services de cabotage dans le champ d'application de ce règlement.

3. **Observations générales**

3.1 Le CESE estime que la question actuellement posée mérite une approche équilibrée prenant en considération les facteurs suivants: les avantages de la concurrence pour la compétitivité de l'industrie de l'UE, les évolutions des modes de fonctionnement du commerce mondial et l'impact qui s'exerce sur la fourniture de services de transport, les conséquences, en matière de transport international, pour les principaux partenaires commerciaux de l'UE ainsi que pour les pays en développement, les points de vue des chargeurs et des transporteurs opérant à l'échelle mondiale, et les points de vue des petits et moyens transporteurs et chargeurs.

3.2 *Le secteur des services de tramp et celui du cabotage*

3.2.1 Le transport par services de tramp fonctionne sur un marché mondial dans des conditions de concurrence parfaite. Cette caractéristique unique du secteur des services de tramp, reconnue par les praticiens et les universitaires, a également été reconnue par l'UE dans le règlement 4056/86. Le CESE comprend la nécessité de faire entrer ce secteur dans le champ d'application des règles procédurales de concurrence du règlement 1/2003 et, en conséquence, il approuve la démarche proposée. Le CESE accueille favorablement l'initiative de la Commission consistant à lancer une étude sur les caractéristiques économiques et juridiques du secteur des services de tramp. Par souci de sécurité juridique, le CESE invite instamment la Commission à fournir des indications (avant de lever l'exclusion du champ d'application du règlement 1/2003) en ce qui concerne l'autoévaluation de la compatibilité de différentes formes d'accords de coopération dans le secteur des services de tramp avec le droit communautaire de la concurrence. L'absence de plaintes et de précédents juridiques dans le secteur des services de tramp constitue une preuve du fait que ce secteur fonctionne dans des conditions de concurrence parfaite. Afin de pouvoir disposer de critères juridiques en vue de l'autoévaluation du secteur par rapport aux règles communautaires de concurrence, l'on aura besoin de plus amples informations sur le fonctionnement dudit secteur et sur les accords qui y existent. Le CESE apprécie également le fait que des discussions soient en cours entre la Commission et l'industrie du transport maritime concernant l'application des articles 81-82 au secteur des services de tramp.

3.2.2 Pour ce qui concerne le cabotage maritime, le CESE approuve le traitement proposé, c'est-à-dire que le cabotage entrerait dans le champ d'application des règles de procédure du règlement 1/2003. L'immense majorité des accords existant dans ce secteur n'affecterait pas le commerce intracommunautaire et ne créerait aucune restriction à la concurrence.

3.2.3 Compte tenu de ce qui précède, le CESE approuve la démarche de la Commission concernant le traitement futur du secteur des services de tramp et de celui du cabotage.

3.3 *Le secteur du transport maritime de ligne*

3.3.1 En ce qui concerne le transport maritime de ligne, le CESE prend note de la proposition de la Commission visant à abroger l'exemption par catégorie des conférences maritimes pour ce qui concerne l'application des règles de concurrence du traité CE, et ce en raison du fait que les quatre conditions cumulatives de l'article 81, paragraphe 3 du traité CE ne sont plus remplies. La Commission considère que cette abrogation aboutira à une réduction des coûts de transport, tout en maintenant la fiabilité des services sur toutes les routes commerciales, et qu'elle améliorera la compétitivité de l'industrie européenne. Le CESE réserve sa position en attendant de voir si l'abrogation proposée aura des effets durables.

3.3.2 Le CESE prend note de l'intention de la Commission de publier des lignes directrices appropriées en matière de concurrence dans le secteur maritime, afin d'aider à faciliter la transition vers un régime entièrement concurrentiel. Le CESE invite la Commission à élaborer les lignes directrices en contact étroit avec les parties concernées et à informer les institutions compétentes de l'UE en conséquence.

3.3.3 La proposition de la Commission résulte d'un processus de révision qui a commencé en 2003 et auquel ont été associées toutes les institutions compétentes et toutes les parties concernées au niveau de l'UE. La Commission a également fait réaliser trois études par des consultants indépendants qui ont examiné les questions soulevées par une abrogation du régime d'exemption par catégorie; les résultats de ces études sont publiés sur le site Internet de la direction générale de la concurrence (DG COMP).

3.3.4 Le CESE a également pris note du fait que la proposition de la Commission visant à abroger l'exemption par catégorie pour le transport maritime de ligne se fonde uniquement sur l'article 83 du traité CE (règles de concurrence), tandis que la base juridique du règlement 4056/86 était l'article 83 (règles de concurrence) conjointement avec l'article 80, paragraphe 2 (politique des transports) du traité CE.

3.3.5 Le CESE note que la Commission reconnaît que le droit de la concurrence n'est pas appliqué de la même manière dans tous les espaces juridiques du monde entier et que des divergences existent. La Commission reconnaît également l'importance croissante de la coopération internationale entre les autorités chargées d'appliquer le droit de la concurrence.

3.3.6 Le CESE accueille favorablement le fait que la Commission poursuive une double politique d'une part, de développement d'une coopération bilatérale renforcée avec les principaux partenaires commerciaux de l'UE et d'autre part, d'examen des possibilités de développement de la coopération multilatérale dans le domaine de la concurrence. Le CESE encourage donc la Commission à accélérer les efforts visant à faire en sorte que cette coopération et ce dialogue contribuent à mettre en évidence les problèmes susceptibles de résulter d'une abrogation du règlement 4056/86 dans l'UE et à résoudre ces problèmes de manière constructive, ce qui garantirait le respect mutuel des particularités de chaque système juridique. La cohérence des modalités de traitement des services maritimes dans les différents pays est en effet d'une importance vitale pour le commerce international.

3.3.7 Le CESE invite la Commission à prendre en considération les résultats du dialogue/de la coopération entre la Commission et ses principaux partenaires commerciaux lors de la rédaction des lignes directrices sur la concurrence dans le secteur maritime.

3.3.8 Le CESE reconnaît que les éléments suivants ont été mentionnés dans l'exposé des motifs de la proposition de la Commission et maintient qu'ils devraient être pris en considération lors de la rédaction des lignes directrices sur la concurrence dans le secteur maritime:

— il est reconnu que les services de transport maritime revêtent une importance essentielle au regard du développement de l'économie de l'UE, étant donné que 90 % de son commerce extérieur et 43 % du commerce intra-UE se font par voie maritime;

— la tendance en cours dans le sens de la conteneurisation a profondément changé le transport maritime depuis l'adoption du règlement 4056/86. Elle a abouti d'une part, à faire augmenter le nombre et la dimension des navires à conteneurs entièrement cellulaires et d'autre part, à donner une importance de premier plan aux réseaux de routes d'envergure mondiale. Cela a contribué au succès que connaissent les nouveaux accords opérationnels et à un recul de l'importance des conférences maritimes;

— le système des conférences — qui fonctionne depuis 150 ans — dépend encore d'accords multilatéraux et bilatéraux auxquels les États membres de l'UE et la Communauté sont parties. Le CESE note que la Commission reconnaît qu'en raison de ces accords, la date de l'abrogation des dispositions suivantes du règlement 4056/86 (c'est-à-dire l'article premier, paragraphe 3, points (b) et (c), les articles 3 à 8 et 26) devrait être reportée à deux ans, afin de permettre de dénoncer ou de réviser ces accords conclus avec des pays tiers.

3.3.9 Le CESE recommande que la Commission tienne également compte de l'élément humain (l'impact sur l'emploi des gens de mer européens) — en plus des facteurs de pure concurrence — lors de l'abrogation de l'exemption par catégorie pour les conférences maritimes. Le CESE demande également à la Commission d'évaluer l'ampleur de cet impact, en consultant notamment le Comité de dialogue social sectoriel du transport maritime.

3.3.10 Le CESE recommande qu'en abrogeant l'exemption par catégorie des conférences maritimes, la Commission prenne en compte l'aspect de la sécurité (perte d'un transport maritime de qualité en raison des transferts de pavillons hors de l'UE), en plus des éléments de pure concurrence.

3.3.11 Le CESE estime que la Commission devrait également prendre en considération les intérêts des petites et moyennes entreprises en ce qui concerne l'abrogation du règlement 4056/86. Les petites et moyennes entreprises constituent l'épine dorsale de l'économie de l'UE et jouent un rôle important dans le contexte de la stratégie de Lisbonne révisée. Les marchés devraient rester ouverts à la concurrence actuelle et potentielle, y compris pour les petits et moyens opérateurs et chargeurs du secteur maritime.

3.3.12 Le CESE maintient que bien que la consolidation puisse avoir des effets positifs pour l'industrie de l'UE (gains d'efficacité, économies d'échelle, économies sur les coûts), la prudence est de rigueur pour éviter que cette consolidation — qui pourrait faire suite à l'abrogation du règlement 4056/86 — n'aboutisse à une réduction du nombre d'acteurs sur les marchés en cause, c'est-à-dire à moins de concurrence.

3.3.13 Dans le cadre d'un nouveau régime, le CESE invite les deux parties intéressées au niveau européen — les chargeurs et les transporteurs — à ouvrir entre elles le débat sur les questions d'intérêt et d'importance mutuels.

4. **Observations particulières**

4.1 *Base juridique*

4.1.1 Le CESE note que le règlement 4056/86 avait une double base juridique (l'article 80, paragraphe 2 et les articles 81-82 et 83, faisant référence respectivement aux politiques des transports et à la concurrence), tandis que la proposition ne maintient qu'une seule base juridique (art. 81-82). Le CESE note également que la base juridique unique est confirmée par le service juridique du Conseil. Le CESE apprécierait que le service juridique du Parlement européen lui apporte des éclaircissements sur les questions de savoir si les considérations relatives au transport sont subsidiaires aux considérations de concurrence et si le service juridique du Parlement européen maintient sa position sur la double base juridique, telle que cette position s'exprime dans son avis précédent (décembre 2005).

4.2 *Conflit de lois*

4.2.1 La Commission propose de supprimer l'article 9 du règlement 4056/86, au motif que selon elle, une abrogation de l'exemption par catégorie pour les conférences maritimes ne créerait pas de risque de conflit éventuel entre des lois internationales. Le raisonnement de la Commission est qu'un tel conflit de lois ne surgirait que si se trouvait interdite dans un ordre juridique une chose qui serait obligatoire dans un autre. La Commission n'a connaissance d'aucun ordre juridique imposant une telle obligation aux opérateurs de transport maritime de ligne.

4.2.2 Le CESE, parce qu'il prévoit des conflits de lois pouvant résulter à l'avenir de l'existence de certains instruments dans d'autres ordres juridiques, invite la Commission à concevoir, dans le cadre des lignes directrices, un dispositif permettant de traiter ces problèmes. Un tel dispositif en matière de consultations limitera les frictions à un minimum et permettra d'aboutir à des solutions mutuellement acceptables à l'échelon international.

Bruxelles, le 5 juillet 2006.

La Présidente

du Comité économique et social européen

Anne-Marie SIGMUND

Avis du Comité économique et social européen sur «La sécurité aérienne»

(2006/C 309/11)

Le 19 janvier 2006, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29 paragraphe 2 de son règlement intérieur, d'élaborer un avis sur *«La sécurité aérienne»*

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 30 mai 2006 (rapporteur: M. Mc DONOGH).

Lors de sa 428e session plénière des 5 et 6 juillet 2006 (séance du 5 juillet 2006) le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 155 voix pour, 2 voix contre et 3 abstentions.

1. **Recommandations**

1.1 Les membres de l'équipage de cabine devraient être titulaires d'un certificat ou d'un brevet délivré par une autorité compétente, afin de garantir qu'ils disposent des compétences nécessaires à leurs fonctions (sécurité, sûreté, aspects médiaux, gestion des passagers, etc.) ainsi que des qualifications techniques correspondant à chaque type d'aéronef à bord duquel ils sont appelés à travailler.

1.2 L'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA) doit réfléchir soigneusement avant de donner aux fournisseurs de matériel la latitude de pouvoir approuver des conceptions de composants sans consulter ni l'AESA ni les avionneurs.

1.3 Il conviendrait que les compagnies aériennes non européennes reçoivent un agrément de l'AESA avant d'être autorisées à pénétrer dans l'espace aérien de l'UE ou à le traverser.

1.4 La réglementation devrait émaner d'une autorité unique, à savoir l'AESA. Cela devrait permettre d'harmoniser à l'avenir les réglementations applicables aux aérodromes et d'éviter, dans toute la mesure du possible, les distorsions de concurrence entre les aéroports européens et ceux des pays tiers. Il conviendrait de renforcer l'AESA et de la doter de pouvoirs plus étendus, à l'instar de la Conférence européenne de l'aviation civile (CEAC).

1.5 L'AESA devrait examiner comment l'industrie pourrait protéger au mieux de tout piratage informatique la sécurité et l'intégrité des communications, des liaisons informatiques et de l'avionique de bord comme, par exemple, les organisateurs électroniques de poste de pilotage (OEPP).

1.6 L'AESA doit veiller à ce que le développement futur d'aéronefs tels que les avions d'affaires légers soit soumis à une réglementation garantissant que les propriétaires et les pilotes aient suffisamment d'heures de vol à leur actif avant d'être autorisés à en prendre les commandes. Les avions d'affaires légers auront des plafonds d'exploitation de 25.000 pieds et plus, et ils devraient être tenus de respecter les normes de maintenance et d'exploitation applicables aux jets commerciaux de gabarit plus important.

1.7 L'AESA devra avoir mis en place les protocoles nécessaires avant que l'on n'envisage d'autoriser des vols de véhicules aériens sans pilote (UAV) hors d'un espace aérien réservé.

1.8 Tant l'équipage de conduite que l'équipage de cabine devraient subir des tests aléatoires de dépistage de drogues et d'alcool.

1.9 L'AESA devrait également veiller à ce que les instances de réglementation locales soient réellement qualifiées pour la tâche à accomplir et qu'elles disposent de ressources humaines et financières suffisantes.

1.10 L'AESA devrait entreprendre une étude scientifique détaillée consacrée aux effets de la fatigue, du stress ainsi que des thromboses veineuses profondes (TVP) sur les équipages de conduite et de cabine.

1.11 Il conviendrait de réviser la politique ainsi que les procédures relatives à l'octroi des licences de pilotes de l'aviation générale et à la certification des aéronefs de l'aviation générale.

1.12 L'AESA devrait veiller à la mise en place d'une licence européenne de l'aviation générale, avec les inscriptions et les qualifications concernant le type d'aéronef que l'intéressé est supposé piloter.

1.13 La sécurité de l'équipage, des passagers et celle de la population qui habite les zones affectées par la présence de couloirs aériens doit primer sur les considérations politiques lorsqu'il est question d'interdire à certaines compagnies aériennes l'accès à l'espace aérien européen.

2. **Introduction**

2.1 Grâce à la coopération entre les États membres et entre leurs experts, une liste noire de 96 compagnies d'aviation a été publiée. Parmi ces compagnies, 93 font l'objet d'une interdiction pure et simple et trois sont soumises à des restrictions d'exploitation. De son côté, la France envisage de mettre en place un nouveau système de «label sécurité» qui pourrait être utilisé pour la publicité.

2.2 Au début de l'année 2004, un appareil charter appartenant à la compagnie Flash Airlines s'est abîmé en mer Rouge, tuant 148 passagers, dont la plupart étaient des touristes français. Depuis lors, de fortes pressions s'exercent sur l'Europe afin qu'elle améliore sa législation en matière de sécurité aérienne. Cet accident a souligné à quel point la coordination entre les gouvernements en matière d'échanges d'informations concernant la sécurité fait défaut; en effet, il est ensuite apparu qu'en Suisse, la compagnie Flash avait été interdite par les autorités nationales de l'aviation civile.

2.3 Afin que la liste noire produise l'effet escompté, il est primordial que tous les États membres adoptent une approche cohérente et harmonisée concernant les normes qui régissent l'activité des compagnies aériennes. Les États membres doivent éviter que pour des raisons économiques et sociales, l'un d'entre eux n'autorise une compagnie répertoriée comme «peu recommandable» à desservir ses aéroports alors que les autres États estiment que cette compagnie n'offre pas un niveau de sécurité acceptable.

2.4 Néanmoins, l'intervention des autorités de Bruxelles a parfois été sollicitée dans le cadre de certains différends, notamment lorsque la Turquie a manifesté du mécontentement vis-à-vis de la décision prise, sous l'impulsion des Pays-Bas, par un certain nombre de gouvernements européens, de suspendre momentanément, pour des raisons de sécurité, les droits d'atterrissage de la compagnie turque à bas prix Onur Air. Par ailleurs, il est demandé avec insistance à la Grèce de faire progresser l'enquête sur l'accident de l'appareil d'Helios Airways, accident survenu pendant un vol à partir de la ville chypriote de Larnaca.

2.5 Les domaines donnant matière à préoccupation sont les normes générales de maintenance, la formation de l'équipage, le nombre d'heures de vol de l'équipage, les périodes de repos, les pratiques d'économies de carburant, la volonté de limiter les nuisances sonores, et enfin le contrôle aérien.

2.6 Le renforcement de la concurrence dans le secteur de l'aviation et la situation financière précaire de nombreuses compagnies aériennes ont accru la pression qui s'exerce sur les équipages d'une part, pour les faire décoller dans des conditions qui, normalement, ne le permettraient pas, et d'autre part, pour les faire voler à bord d'appareils qui ne sont pas complètement en état de navigabilité. Une pression croissante s'exerce sur les équipages pour les faire décoller, car la réglementation communautaire oblige les compagnies aériennes soit à assurer l'hébergement des passagers pendant une nuit, soit à les indemniser en cas de retards. Tout cela est dommageable à la sécurité. À cela s'ajoute le problème posé par de nombreuses administrations nationales de l'aviation civile qui, lorsqu'il s'agit de la compagnie aérienne nationale, ferment les yeux sur la mauvaise application de bon nombre de réglementations.

2.7 Malgré une interdiction s'appliquant dans un certain nombre de pays européens pour des raisons de sécurité, une certaine compagnie aérienne effectue encore la liaison entre Bruxelles et Paris. La Suisse, qui reste culturellement attachée au strict respect de la confidentialité commerciale, a interdit à 23 aéronefs de traverser son espace aérien sans toutefois révéler les noms, ni même le nombre, des compagnies concernées.

3. **Les effets de la fatigue et la sécurité des prestations**

3.1 La fatigue a été reconnue responsable de nombreux accidents d'aviation au fil des années; il s'agit d'un problème persistant auquel sont confrontés les équipages d'aéronefs de tous types. Mais comment les pilotes peuvent-ils ou peuvent-elles savoir à quel moment leur état de fatigue ne leur permet pas de voler? Dans quelle mesure les cycles du sommeil, la déshydratation, l'alimentation et la maladie contribuent-ils à la perception de la fatigue et à la réaction à la fatigue?

3.2 Les pilotes qui traversent différents fuseaux horaires sont forcément exposés à la fatigue et aux altérations de leurs capacités de jugement. Ils sont censés pouvoir prendre des périodes de repos lors des vols long courrier, mais pour cela, ils doivent disposer des aménagements appropriés, tels que des lits horizontaux, etc.

3.3 Il est abondamment prouvé que la fatigue est un facteur à prendre en compte en matière de sécurité. Dans un récent rapport consacré à l'accident qui a eu lieu à Kirksville, dans le Missouri, le 19 octobre 2004, le NTSB (National transportation safety board) a indiqué: «vu le temps de repos disponible d'un jour à l'autre qui est loin d'être optimal, les heures de présentation pour le service qui sont très matinales, la longueur des journées de travail, le nombre de vols effectués, la difficulté des conditions (approches de non-précision réalisées manuellement avec un plafond bas et des visibilités réduites) rencontrées pendant de longues journées de travail, il est probable que la fatigue a contribué à détériorer la prestation et les capacités de décision des pilotes».

3.4 En tout état de cause, tout pilote ayant un minimum d'expérience devra admettre qu'il lui est arrivé de devoir faire face à un accès de fatigue ou que celle-ci a pu affecter son efficacité. Pendant les périodes de repos, la qualité du sommeil est très importante.

3.5 Le régime alimentaire et la nutrition jouent également un rôle essentiel. Ainsi par exemple, du jeune pilote qui vient de débuter sa formation au commandant qui s'apprête à partir en retraite, tous diront que le café est leur boisson de prédilection. Le café est un stimulant qui renforce momentanément la vigilance, mais la fatigue fait partie des symptômes qui se manifestent en cas de manque de café. En outre, le café a des effets diurétiques, en raison desquels l'organisme élimine plus de liquide qu'il n'en absorbe, ce qui entraîne un risque de déshydratation pouvant, à son tour, engendrer de la fatigue.

3.6 Sur les vols long courrier, au cours desquels le fonctionnement de l'aéronef est presque complètement automatisé, la fatigue s'accompagne d'un autre problème de première importance, qui est l'ennui. Afin de maintenir l'équipage en état de vigilance, certaines compagnies aériennes, notamment celles qui assurent les vols transsibériens, exigent que le pilote automatique soit réinitialisé toutes les heures.

3.7 Beaucoup d'accidents d'aviation sont dus à des erreurs de pilotage, et la fatigue compte parmi les causes principales de ces erreurs.

3.8 Il est prévu que l'AESA remplace les actuelles JAA (Joint Aviation Authorities) et devienne l'autorité qui délivre les licences dans ce domaine. Cependant, l'utilisation en Europe de licences de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) obtenues par les pilotes aux États-Unis ne sera pas nécessairement affectée par ce changement.

4. **L'équipage de cabine**

4.1 Toute amélioration concernant les exigences en matière de repos de l'équipage de conduite devrait être étendue, dans la mesure du possible, à l'équipage de cabine, dont la vigilance doit être parfaite afin de pouvoir prévenir tout incident de sûreté ou de sécurité et pour être en mesure de réagir en cas d'urgence.

4.2 Les membres de l'équipage de cabine devraient recevoir une formation appropriée afin de pouvoir pratiquer la réanimation, et devraient toujours disposer de bonnes capacités d'expression dans leur langue maternelle ainsi qu'en anglais (niveau 4 de l'OACI au minimum), et être capables de faciliter la communication avec les passagers en cas d'urgence.

5. **Le contrôle du trafic aérien**

5.1 Le CESE a déjà exprimé son point de vue concernant le contrôle du trafic aérien (CTA) et les problèmes qui y sont liés [1]. La création du système SESAR («système européen de nouvelle génération pour la gestion du trafic aérien») a été proposée; sa mise en place, si elle a lieu, devrait permettre de réaliser des progrès en matière de sécurité. Cette question fait l'objet d'un autre document du CESE [2], mais elle relève d'une même problématique, à savoir la nécessité pour l'Europe de se doter d'un système uniformisé de contrôle aérien. Ce système, au sein duquel Eurocontrol tiendrait le rôle d'une «instance de réglementation fédérale» inspirée, par exemple, de l'administration fédérale de l'aviation des États-Unis (FAA), ne devra connaître aucune frontière nationale. Il faut se féliciter du premier contrat attribué dans le cadre du programme d'Eurocontrol intitulé «TMA 2010+».

5.2 Par souci de sécurité, il est essentiel de procéder à une normalisation et de mettre en place des systèmes intégrés dans l'ensemble de l'Europe.

5.3 Il est souhaitable de créer également un système approprié de délivrance de licence pour les Personnels de l'Électronique de la Sécurité du Trafic Aérien (ATSEP: air traffic safety electronics personnel).

6. **Entretien des aéronefs**

6.1 Certains États membres semblent rencontrer des difficultés pour mettre leur réglementation nationale en conformité avec les normes européennes de la «Part 66». Les licences de maintenance délivrées par les États membres ont pour base les exigences définies par les JAA («Joint Aviation Authorities»: Autorités conjointes de l'aviation) et transposées dans les droits nationaux pour garantir leur efficacité juridique. Néanmoins, dans le système de l'AESE, le régime d'attribution des licences obéit au droit communautaire. L'application de ces règles apparaît comme un processus long et susceptible d'appel.

6.2 En 2005, les 25 États membres de l'UE ont tous bénéficié d'une dérogation, en vertu de laquelle ils avaient jusqu'au mois de septembre 2005 pour se conformer à la «Part 66». Les délais que l'AESE a accordés aux États membres pour se conformer aux règles de sécurité doivent être respectés ou, du moins, un accord devrait être trouvé avec l'ensemble des parties concernées afin d'éviter d'avoir à prolonger les délais ou à fixer des périodes transitoires.

6.3 Le CESE se pose la question de savoir s'il existe une disposition en vertu de laquelle l'AESE surveille, si nécessaire, les activités de sous-traitance des transporteurs à bas prix qui confient la maintenance à des opérateurs situés dans des pays tiers.

6.4 Il convient de prévoir suffisamment de temps pour les inspections au sol, notamment lors du calcul du temps au sol dans la rotation des appareils. Les vingt-cinq minutes qui y sont en moyenne consacrées pour les vols à courte distance ne peuvent certainement pas être considérés comme suffisantes dans tous les cas.

6.5 Il faut prévoir des ressources suffisantes et affecter aux travaux d'entretien du personnel qualifié qui n'emploie que des pièces agréées.

6.6 Les autorités nationales de l'aviation devraient procéder à des inspections et à des audits aléatoires afin de veiller au respect des normes.

7. **Les compagnies aériennes**

7.1 Les compagnies aériennes doivent être financièrement saines et disposer de financements adéquats avant d'obtenir la licence qui leur permet de démarrer leur activité. De plus, les États membres devraient être tenus de surveiller régulièrement leurs résultats financiers, afin de s'assurer qu'elles ne transigent pas avec la réglementation.

7.2 Les compagnies doivent avoir de l'expérience et leurs dirigeants doivent être compétents.

8. **Les compétences de l'Agence européenne de la sécurité aérienne**

8.1 La Commission européenne a actuellement l'intention d'étendre encore davantage les compétences de l'AESA dans le domaine de la réglementation (notamment en matière de sécurité et d'interopérabilité) des aéroports, de la gestion du trafic aérien et des services de navigation aérienne.

8.2 Nous approuvons la création de l'AESA par le règlement 1592/2002/CE et nous estimons qu'un cadre européen de procédures et d'autorisations émanant d'une autorité unique et portant sur les aéronefs et sur les équipements améliorera la sécurité et l'efficacité de l'aviation en Europe.

8.3 La chance s'offre à l'AESA de se pencher sur la question des normes et pratiques recommandées («Standards And Recommended Practices» — SARPS) et sur les anomalies qu'engendrent les «pratiques recommandées» ainsi que les «normes» qui figurent dans les annexes de l'OACI.

9. **Le système des licences en aviation générale**

9.1 Les pilotes privés qui détiennent des licences de pilote délivrées par la FAA et qui volent dans l'espace aérien européen devraient avoir l'obligation de faire valider leur licence par l'AESA.

9.2 Il faut que tout aéronef de l'aviation générale (AG) soit conforme aux normes de l'UE arrêtées par l'AESA avant de pouvoir être autorisé à voler dans l'espace aérien européen.

---

[1] Transport aérien: licence communautaire de contrôleur de la circulation aérienne, paquet «ciel unique européen» (rapporteur: M. Mc DONOGH), JO C 234, 22/09/2205, p. 0017-0019.

[2] Entreprise commune — SESAR 379/2006 rapporteur: M. Mc DONOGH.

10. **Sécurité de l'avionique**

10.1 L'AESA devrait publier des orientations ou une réglementation destinées à la protection d'équipements ou de réseaux précis contre les «*actes d'intervention illicite*» tels que les définit l'OACI.

10.2 Outre l'utilisation croissante d'Ethernet (LAN) et de l'IP, les autres domaines de vulnérabilité seraient les suivants:

— l'utilisation croissante par les passagers, les compagnies aériennes et le contrôle aérien, à des fins de communication, de liaisons informatiques air-sol;

— l'usage généralisé de transferts de données et de logiciels à travers des réseaux à bord et entre sites terrestres pour des besoins de production, distribution, maintenance ou mise à jour;

— la multiplication des virus logiciels et des attaques de pirates informatiques, à quoi s'ajoute la recherche de données confidentielles via des réseaux interconnectés.

11. **Véhicules aériens sans pilote (UAV)**

11.1 Il faut que l'AESA dispose des pouvoirs nécessaires pour réglementer ce secteur industriel, non seulement au plan de la navigabilité et de la conception, mais également en ce qui concerne la certification des opérateurs au sol, les systèmes de lancement, etc.

11.2 L'ensemble de la réglementation applicable aux aéronefs conventionnels doit être considéré comme obligatoire pour les véhicules aériens sans pilote (UAV) et il conviendrait de consulter tous les utilisateurs de l'espace aérien qui pourraient être affectés par ce type d'activité.

12. **AESA**

12.1 L'AESA est l'instance générale de réglementation au niveau de l'Union européenne. Elle établit les principes et les règles qui régissent la sécurité aérienne à l'intérieur de l'UE. L'AESA ne dispose pas de ressources financières ni humaines suffisantes et elle n'a aucune compétence d'exécution.

12.2 Pour la mise en œuvre des normes et de la réglementation, l'AESA est dépendante de diverses instances nationales de réglementation.

12.3 Cela peut être assimilé à de l'autorégulation. Il faut s'attendre à ce qu'aucune autorité nationale de réglementation ne prenne de mesures répressives à l'encontre d'une compagnie aérienne placée sous sa juridiction, à moins qu'il n'existe un problème extrêmement grave.

12.4 La compétence des instances nationales de réglementation s'étend également à l'ensemble des aéronefs qui sont immatriculés dans le pays et qui appartiennent à des compagnies y possédant des bureaux. L'activité des aéronefs ainsi que des équipages est souvent rattachée à d'autres pays de l'Union européenne. Cela rend plus problématique l'exercice approprié des tâches de réglementation.

12.5 Si les instances nationales de réglementation étaient chargées d'appliquer les décisions de l'AESA, des interprétations divergentes pourraient donner lieu à une mise en œuvre hétérogène des règles et des dispositions communautaires dans l'UE. Ainsi, l'on pourrait voir apparaître dans l'industrie du transport aérien des pavillons de complaisance, parce qu'un pays semblerait plus souple que d'autres dans l'interprétation de la réglementation.

12.6 En attendant, l'autorité chargée de réglementer la sécurité des aéroports, la CEAC, peut vérifier le respect des règles au niveau local. L'AESA devrait disposer de cette prérogative.

12.7 L'AESA est actuellement financée par les recettes de certification; en conséquence, les prévisions évaluent son déficit à 15 millions d'EUR pour l'année 2006. Il est donc primordial que l'État finance l'AESA dans la mesure nécessaire pour lui permettre de fonctionner à l'avenir.

Bruxelles, le 5 juillet 2006.

La Présidente

du Comité économique et social européen

Anne-Marie SIGMUND

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux déchets»

[COM(2005) 667 final — 2005/0281 (COD)]

(2006/C 309/12)

Le 24 février 2006 le Conseil a décidé, conformément à l'article 175 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 24 mai 2006 (rapporteur: M. BUFFETAUT).

Lors de sa 428e session plénière des 5 et 6 juillet 2006 (séance du 5 juillet 2006), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 114 voix pour et 4 abstentions.

1. **Conclusions**

1.1 Le CESE approuve la volonté de la Commission de moderniser, de simplifier et d'adapter la législation en matière de déchets. Il approuve notamment la démarche et l'esprit de la stratégie pour la prévention et le recyclage des déchets. La volonté de parvenir à une application générale et égale de la législation doit être soutenue afin d'éviter des distorsions en matière d'environnement, de santé publique et de concurrence dans le marché des déchets. Il souligne combien la clarté et la précision des définitions et des annexes sont importantes pour éviter les recours et les procédures judiciaires. Il regrette toutefois le manque d'ambition du texte en matière de prévention des déchets. Il souligne que toute volonté de parvenir à un véritable développement durable implique une politique de prévention et de récupération des déchets efficace, dans un contexte de raréfaction et de renchérissement des matières premières, mais recommande que des outils soient développés, à l'échelle européenne pour que les objectifs fixés soient atteints tant au plan qualitatif que quantitatif. A cet égard, le texte marque une réelle faiblesse. De surcroît, la Commission semble considérer qu'en allégeant les procédures pour obtenir des permis d'exploiter les installations de traitement on encouragera le recyclage. Cette approche est erronée et se traduira par des conséquences environnementales négatives et des risques pour la santé. En outre, ce n'est pas conforme aux principes de la convention d'Aarhus en matière d'information du public en ce qui concerne les déchets. En effet, le permis comporte des éléments techniques liés à la protection de l'environnement; il est public et s'accompagne de mesures d'obligation d'information et de contrôle. Il ne constitue en rien un frein au développement du traitement et du recyclage mais au contraire apporte les garanties nécessaires sous le contrôle du bon respect des normes et de la mise en œuvre des meilleures techniques disponibles par les administrations.

1.2 De même l'introduction de la notion de cycle de vie dans la politique des déchets lui paraît tout à fait pertinente ainsi que l'approche en matière de diminution des décharges, de récupération de compost et d'énergie, de recyclage propre, et de prévention des déchets.

1.3 En ce qui concerne la proposition de directive, le CESE estime que la volonté de subsidiarité affirmée de façon trop absolue, risque d'être en contradiction avec la volonté d'avoir une législation appliquée de façon générale et harmonisée dans toute l'Union européenne.

1.4 Il demande instamment que la fusion/abrogation de la directive déchets dangereux n'entraîne pas un moindre encadrement et une moindre protection de la santé publique et considère que dans sa rédaction actuelle le texte n'apporte pas de garanties suffisantes. À minima, il conviendrait de préciser que les mélanges de déchets dangereux et que les exemptions de permis ne sont pas autorisés pour ce type de déchets. C'est en effet le classement «dangereux» ou «non dangereux» qui gouverne notamment les précautions et les obligations spécifiques en matière de transport et de traitement des déchets. Toute banalisation en ce domaine ne peut être considérée comme un progrès en matière de protection de l'environnement.

1.5 Il souligne que le recyclage à encourager est celui qui ne comporte pas d'impact environnemental négatif et permet une récupération effective de matières.

1.6 Il doute réellement de la pertinence de la procédure de comitologie pour définir certains critères spécifiques afin de définir quand un déchet cesse d'être un déchet.

1.7 Il considère que certaines définitions demeurent incertaines (celles du producteur et de la valorisation notamment). Il conviendrait en effet de définir d'une part la récupération «matière» conduisant au «recyclage matière» avec sortie possible du statut de déchet pour certains flux, et d'autre part la valorisation énergétique, sans possibilité de sortir du statut de déchets, pour parvenir à une application homogène de la directive incinération à l'ensemble des déchets valorisés thermiquement soit par incinération soit par co-incinération. En ce qui concerne l'incinération des déchets, il est souhaitable d'encourager les hauts rendements de valorisation énergétique pour obtenir la qualification de valorisation mais il est surprenant qu'une telle disposition ne s'applique qu'à la seule incinération et non aux autres valorisations énergétiques. Dans ce cas, en ce qui concerne l'incinération des déchets, celle-ci ne devrait être considérée comme une valorisation que dans le cas où elle atteint un haut niveau d'efficacité énergétique.

1.8 Il regrette fortement que rien ne soit proposé en matière d'instruments financiers unifiés pour l'ensemble de l'Union.

1.9 Il déplore que le texte ne comporte aucune obligation en matière de conditions de travail et de santé des salariés du secteur.

2. **Introduction**

2.1 La politique des déchets est l'une des plus anciennes politiques environnementales de l'Union européenne puisque la directive cadre actuelle date de 1975. Mais, en trente ans, le contexte économique et social général, les pratiques, les technologies, les politiques nationales et locales, la conscience collective en ce qui concerne le problème des déchets ont considérablement évolué. La construction de la législation européenne en matière de déchets constante depuis 1975 s'est accélérée dans les années quatre vingt dix avec la modification de la directive cadre en 1991 suivie de l'adoption d'une série de directives sur certains procédés de traitement et la gestion de certains flux de déchets.

2.2 La législation en vigueur a été soumise à l'épreuve du temps; des lacunes ou des imprécisions sont apparues, des litiges et des jurisprudences ont mis en relief des difficultés d'interprétation et une complexité législative en partie due au morcellement de la législation dans différents textes qui se réfèrent l'un à l'autre.

2.3 Dans le même temps, s'est développée une véritable économie du déchet. Les activités de gestion et de recyclage de déchets sont devenues des secteurs économiques à part entière jouissant d'un taux de croissance élevé et générant un chiffre d'affaires estimé à plus de 100 milliards d'euros pour l'Europe des 25.

2.4 Enfin, l'Union européenne s'est élargie et s'élargira encore. Or les États membres nouvellement arrivés connaissent une situation, en ce domaine, assez difficile, notamment en raison de l'importance de la mise en décharge. Il était donc naturel que la Commission européenne souhaite aborder la question des déchets avec une réflexion renouvelée, sans toutefois rejeter l'esprit de la législation en vigueur en bouleversant de fond en comble sa structure.

2.5 C'est pourquoi, elle vient de publier une communication sur la stratégie thématique pour la prévention et le recyclage des déchets ([1]) et de proposer une nouvelle directive relative aux déchets ([2]) l'une fixant les orientations politiques et la philosophie générale de la Commission, l'autre en étant la traduction législative concrète.

3. **Une politique renouvelée**

3.1 La réflexion de la Commission qui sous-tend la stratégie thématique part du constat que depuis trente ans des progrès sensibles ont été réalisés en matière de déchets, mais que néanmoins les volumes de déchets continuent à croître, les niveaux de recyclage et de valorisation sont insuffisants et les marchés correspondants peinent à se développer. Au demeurant outre les textes spécifiques relatifs aux déchets, les directives IPPC ont joué un rôle positif certain.

3.2 De surcroît, le traitement des déchets contribue, dans une certaine mesure, à des problèmes environnementaux et engendre des coûts économiques.

3.3 Enfin, la législation européenne reste imprécise sur certains points, ce qui entraîne des contentieux et des divergences dans son application d'un pays à l'autre.

3.4 Comment les déchets municipaux sont-ils traités aujourd'hui? Les meilleures statistiques concernent les déchets municipaux qui représentent à peu près 14 % de l'ensemble des déchets produits: 49 % sont mis en décharge, 18 % incinérés, 33 % recyclés et compostés. Encore la situation est-elle extrêmement disparate entre certains États membres où 90 % des déchets sont mis en décharge et ceux où seulement 10 % y finissent. Au demeurant des différences similaires sont observées pour d'autres catégories de déchets.

3.5 Globalement, l'Union européenne est donc dans une situation où, en dépit de progrès certains, les volumes globaux de déchets augmentent et le montant total des déchets allant en décharge ne diminue pas ou très peu, malgré la progression du recyclage et de l'incinération. Quant à la prévention des déchets, on peut considérer que les politiques menées n'ont pas abouti à des résultats tangibles.

3.6 Dès lors, il est clair que les objectifs de la politique communautaire actuellement menée restent pleinement valables — limiter les déchets, promouvoir leur réutilisation, leur recyclage et leur valorisation afin de réduire leur impact négatif sur l'environnement et de contribuer à une meilleure utilisation des ressources — mais qu'une meilleure efficacité des dispositifs doit être atteinte.

3.7 Pour cela, la Commission propose des voies d'action tenant tant à la fois à la technique législative, à la réflexion et à la conception même de ce que devrait être une politique des déchets, à l'amélioration des informations et à la définition de standards communs. Elle préconise donc dans la stratégie pour la prévention et le recyclage des déchets:

— d'évoluer vers une société du recyclage qui évite la production des déchets lorsque c'est possible et qui exploite pleinement les ressources matérielles et énergétiques contenues dans les déchets,

— d'insister sur l'application générale de la législation afin d'éviter les disparités dans l'interprétation et l'application de la législation et d'assurer que les objectifs inscrits dans la législation existante soient atteints en temps et en heure par les États membres,

— de simplifier et de moderniser la législation en vigueur,

— d'introduire la notion de cycle de vie dans la politique des déchets de façon à ce que soit prise en compte sa contribution potentielle à la réduction des impacts environnementaux de l'utilisation des ressources,

— de mettre en œuvre une politique plus ambitieuse et plus efficace de prévention des déchets,

— d'améliorer l'information et la diffusion des connaissances dans le domaine de la prévention,

— de développer des standards communs de référence pour encadrer le marché européen du recyclage,

— d'étoffer la politique de recyclage.

([1]) COM(2005) 666 final.
([2]) COM(2005) 667 final.

3.8 De ces changements dans la législation et la conception de la politique des déchets, la Commission attend une diminution du volume des déchets mis en décharge, une meilleure récupération de compost et d'énergie à partir des déchets, une amélioration du recyclage sur le plan qualitatif et quantitatif. Ainsi, est espérée une valorisation plus importante des déchets et donc une hausse dans ce qu'il est convenu d'appeler la «hiérarchie des déchets» ainsi qu'une contribution de la politique des déchets à une meilleure utilisation des ressources.

Quelle est la première traduction législative des objectifs annoncés par la stratégie thématique?

4. **La proposition de directive relative aux déchets: un changement mais pas un bouleversement**

4.1 L'article premier de la proposition énonce les objectifs de la Commission. Ils sont doubles et interdépendants:

— d'une part, «établir des mesures visant à réduire les incidences environnementales globales qui, dans le cadre de l'exploitation des ressources, résultent de la production et de la gestion des déchets»,

— d'autre part, et pour les mêmes motifs, fixer à chaque État membre l'objectif prioritaire de prévenir ou réduire la production de déchets et leur nocivité, et en second lieu, de prendre des mesures pour assurer la valorisation des déchets «par la réutilisation, le recyclage ou d'autres opérations de valorisation».

4.2 Pour parvenir à cet objectif, la Commission considère qu'il n'y a pas lieu de remanier en profondeur le cadre législatif en vigueur mais de procéder à des modifications pour améliorer le cadre légal actuel et combler les lacunes existantes. La proposition de directive n'est qu'un aspect de la mise en œuvre de la stratégie et d'autres propositions issues de celle-ci verront le jour ultérieurement. En tout état de cause la politique européenne en matière de déchets repose nécessairement sur la subsidiarité. Pour être efficace il est nécessaire d'entreprendre une série d'actions depuis le niveau de l'Union européenne jusqu'à celui de la commune où beaucoup est fait en pratique. La Commission considère que le fait de respecter le principe de subsidiarité ne traduit nullement une baisse du niveau d'ambition dans le domaine de l'environnement.

4.3 Ainsi, la proposition se présente comme une révision de la directive (75/442/CEE). Elle fusionne la directive relative aux déchets dangereux (91/689/CEE) avec la directive cadre et l'abroge donc en même temps. Elle abroge également la directive relative aux huiles usagées (75/439/CEE) mais en intégrant dans la directive cadre l'obligation spécifique de collecte.

4.4 Les principales modifications portent sur:

— l'introduction d'un objectif environnemental,

— la clarification des notions de valorisation et d'élimination,

— la clarification des conditions concernant le mélange de déchets dangereux,

— l'introduction d'une procédure visant à préciser à partir de quel moment un déchet cesse d'être déchet pour une sélection de flux de déchets,

— l'introduction de normes minimales ou d'une procédure pour établir des normes minimales pour une série d'opérations en matière de gestion des déchets,

— l'introduction d'une obligation d'élaborer des programmes nationaux pour la prévention des déchets.

4.5 Il convient donc de savoir si les propositions de modifications législatives permettront d'atteindre les objectifs globaux définis par la stratégie et de corriger les insuffisances et les imprécisions actuelles.

5. **Observations générales sur la proposition de directive relative aux déchets**

5.1 Cette nouvelle proposition était attendue depuis longtemps et devait devenir, pour l'ensemble des parties prenantes: États membres, ONG, citoyens et professionnels, la base de la politique environnementale européenne en matière de gestion des déchets. C'est en ce sens qu'il est proposé au CESE d'en faire l'analyse. On attendait du nouveau texte qu'il améliore la situation existante en tenant compte de l'expérience acquise depuis 1991, des faiblesses de l'ancien texte et de la stratégie à adopter en Europe en matière de développement durable qui suppose une politique de gestion, de récupération, de recyclage et de valorisation des déchets dans un contexte de raréfaction des matières premières et des ressources énergétiques.

5.2 On a souvent reproché à la législation en vigueur son manque de précision et de clarté (singulièrement sur les annexes et sur les définitions). De même, le manque de mise en œuvre homogène des directives et règlements au sein de l'Union et des approches différentes selon les États membres ont souvent été déplorés. La révision du règlement sur les transferts transfrontaliers a récemment mis en lumière les problèmes posés par cette situation.

5.3 Quelle lecture et quelle analyse le CESE peut-il faire du texte proposé pour la directive cadre? Il est permis de s'interroger sur le fait de savoir si le niveau d'ambition de la Commission n'est pas en retrait par rapport à la communication de 2003 «Vers une stratégie thématique pour la prévention et le recyclage des déchets» [3]. L'approche retenue en matière de subsidiarité paraît quelque peu minimaliste et peut conduire à des divergences de mise en œuvre de la législation. En outre l'action que peuvent mener, en la matière, les parties prenantes économiques et sociales est passée sous silence.

5.4 *Sur la simplification de la législation:*

5.4.1 Il est proposé la fusion de la directive sur les déchets dangereux avec la directive cadre. A cet égard, il est nécessaire de s'assurer que les déchets dangereux feront l'objet d'un encadrement beaucoup plus strict que les autres déchets surtout lorsque parallèlement REACH devra s'appliquer à l'ensemble des substances mises sur le marché. La directive sur les huiles usagées, quant à elle, est purement et simplement abrogée car, en pratique, le bénéfice environnemental de ce texte n'était pas établi en ce qui concerne la transformation de ces huiles. En revanche, les dispositions relatives à leur collecte sont maintenues.

[3] COM(2003) 301 final.

5.4.2 On pourra également noter que depuis la définition des critères de dangerosité la commission n'a toujours pas produit les documents d'accompagnement nécessaires: tests normalisés, seuils de concentration pour une exploitation correcte de la liste des déchets.

5.4.3 Les propositions de dérogations faites dans le texte pour les opérations de valorisation paraissent hasardeuses et devraient être remises en cause dans certains secteurs. En effet chacun garde en mémoire les incidents de mélange de déchets dangereux avec des substances naturelles pour la préparation d'aliment pour animaux qui pourraient se généraliser à partir du moment où la traçabilité, les contrôles qui sont nécessaires pour une gestion correcte de ces déchets seraient abandonnés. Enfin, il conviendrait que la Commission se penche sur la question de savoir si les dérogations proposées (Sous-section 2 — Dérogations) ne sont pas contraires aux dispositions de la Convention d'Aarhus concernant l'information du public et sa participation en matière de traitement des déchets.

6. **Observations spécifiques**

6.1 *Meilleures définitions*

6.1.1 La directive actuelle manquait de bonnes définitions sur un certain nombre de points. Le nombre de recours à la Cour européenne de justice est suffisamment éloquent pour en être convaincu. Le nouveau texte est-il meilleur sur ce point ? Il est permis d'en douter à certains égards.

6.1.2 La définition du producteur, reprise de l'ancien texte ([4]), doit être modifiée. En effet comment admettre que celui qui altère la nature d'un déchet en devienne le nouveau «producteur»? Il en est tout simplement un «traiteur» et à ce titre doit faire partie de la chaîne de traçabilité. Sinon c'est la porte ouverte au «déclassement» des déchets et à la dilution de la responsabilité du producteur réel du déchet. De plus, a minima il devrait être fait au moins mention de la Responsabilité élargie du producteur (de produits mis sur le marché).

6.1.3 La Commission a insisté, dans le cadre du règlement transfrontalier ([5]) visant à maintenir les exportations, pour des «intérim opérations» qui ne sont pas définies, pas plus que ne le sont les «dealers et brokers» de ce même règlement.

6.1.4 Le recyclage est défini mais la définition de la récupération, quant à la valorisation, n'est pas claire. Il conviendrait de définir d'une part la récupération «matière» conduisant au «recyclage matière» et la valorisation énergétique. En effet dans le premier cas la fin du cycle de traitement peut aboutir à la sortie du statut du déchet alors que cela n'est pas applicable à la valorisation énergétique. En effet, la valorisation énergétique des déchets est régie, pour ce qui concerne la protection de l'environnement, par la Directive Incinération. Si les déchets sortent du statut de déchets, les règles de protection de l'environnement ne leur seraient plus applicables.

([4]) Directive du Conseil 91/156/CEE du 18.3.1991 modifiant la directive 75/442/CEE relative aux déchets.

([5]) Règlement (CEE) nº 259/93 du Conseil du 1.2.1993, concernant la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'entrée et à la sortie de la Communauté européenne.

6.2 *Objet*

6.2.1 L'objet de la directive est et doit rester la protection de l'environnement et de la santé.

6.2.2 La Commission, d'une manière générale, a tendance à donner une grande importance à l'ouverture du marché qui n'est qu'un des aspects d'une politique des déchets.

6.2.3 Le CESE estime qu'il faut trancher clairement le débat qui consiste à savoir comment définir le cadre normatif qui permettrait aux mécanismes du marché de tirer la gestion des déchets vers une amélioration de l'environnement en développant les concepts d'éco-efficacité et d'éco-gestion pour nos activités productives et de service. En effet, la gestion des déchets est un marché régulé et réglementé avec pour objectifs premiers la protection de l'environnement, de la santé et la préservation des ressources, donc en tenant compte des impacts économiques, sociaux et environnementaux. La protection de l'environnement est un élément essentiel qui favorise la création d'emplois et la compétitivité, tout en apportant des possibilités d'innovations et de nouveaux marchés. Il est permis de s'interroger sur le fait de savoir si la subsidiarité constitue l'approche idéale. En outre, il est symptomatique de constater que la Commission elle-même, dans sa communication sur la stratégie thématique convient que certaines opérations de recyclage peuvent être nuisibles pour l'environnement, mais elle propose néanmoins que les États membres fassent en sorte que tous les déchets soient l'objet d'un traitement de valorisation Il faut donc préciser que c'est un marché du recyclage **propre** qu'il convient d'encourager par des exigences communes développées au niveau européen.

6.2.4 Elle «oublie» également de maintenir dans la «hiérarchie» , comme cela était le cas dans le précédent texte, que l'élimination dans des conditions correctes peut être bénéfique pour l'environnement même si elle maintient des dispositions opératoires ayant cet objet. Il en résulte que le nouveau texte est moins clair sur ce point que le précédent.

6.2.4.1 La directive cadre doit rester la base d'une gestion efficace et pertinente des déchets, toutes filières confondues. Sa mise en œuvre et donc les moyens pour renforcer la stratégie de recyclage restent à définir.

6.2.5 Elle avait proposé comme piste de réflexion la mise en place d'instruments financiers pour soutenir et favoriser une gestion efficace des déchets, de leur recyclage et de leur valorisation. La mise en place de tels instruments à l'échelle européenne aurait pu effectivement être encouragée sous réserve d'homogénéité. Rien n'est proposé en la matière en raison de la difficulté d'obtenir l'unanimité au Conseil sur une telle proposition. Le choix de ne rien proposer en la matière est sans doute réaliste mais n'en traduit pas moins une certaine timidité de la Commission qui aurait pu proposer le développement d'une méthode ouverte de coordination.

6.3 *Déchets dangereux*

6.3.1 Le sujet de la fusion/abrogation a été abordé dans les considérations générales en ce qui concerne le principe même de celle-ci.

6.3.2 Il est curieux de constater que dans l'article qui concerne la séparation de ces déchets on ne parle que de mélange.

6.3.3 Ces déchets plus que tous les autres doivent être encadrés par une législation et une traçabilité fortes. La dilution dans l'environnement doit être clairement rendue impossible par la réglementation. En outre, il faut veiller à ce que la fusion /abrogation de la directive déchets dangereux ne fasse pas baisser le niveau de protection de la santé publique. Il pourrait au moins être clairement dit que par définition tout «mélange comportant des déchets dangereux» sera lui-même considéré comme dangereux, sauf si le résultat est une réelle détoxification chimique. Toute dilution doit être proscrite.

6.4 *Réseau d'installations d'élimination*

6.4.1 Le texte propose que les états membres se coordonnent pour mettre au point un réseau d'installations d'élimination. Comment demander que des investissements soient faits dans ce domaine si par ailleurs les états membres ne peuvent pas mettre en place les outils nécessaires afin que ces installations ne restent pas en sous-activité. En effet, un opérateur pourrait «exporter» les déchets pour motif de valorisation dans un autre pays. Il convient donc que les règles en la matière soient particulièrement précises et ne comportent pas d'effets pervers.

6.4.2 Le principe de proximité doit être étudié et expliqué à l'aune du principe d'autosuffisance. En effet, ces deux principes sont indissociables pour une gestion durable des déchets.

6.5 *Prévention*

6.5.1 La directive ne comporte aucune obligation, envers les États membres, concernant le volet social de la prévention. Ce dernier supposerait que l'on prenne en compte les éventuels impacts sur les conditions de travail et la santé des travailleurs et que de véritables campagnes d'information soient mises en place. La prévention est aussi une affaire de citoyenneté. Il serait également souhaitable de faire avancer la réflexion sur deux axes: l'axe qualitatif et l'axe quantitatif, car en matière économique, le qualitatif, certes moins dogmatique que le quantitatif, est générateur de progrès et de performance.

6.6 *Les annexes*

6.6.1 Peu de changements sont apportés, sauf l'approche de l'efficacité énergétique des seuls incinérateurs de déchets ménagers. De façon curieuse, rien ne figure sur les obligations des «co-incinérateurs». De surcroît l'incinération des déchets ménagers ne peut être considérée comme une valorisation que lorsqu'elle atteint un haut niveau d'efficacité énergétique. En effet si certains déchets ne peuvent être récupérés, il convient d'éviter que des installations d'incinération rudimentaires et peu efficaces pour la récupération d'énergie utile puissent bénéficier des dispositions relatives à la valorisation. L'incinération deviendrait alors une solution de facilité qui pourrait aboutir à des exportations de déchets qu'il conviendrait au contraire d'éviter.

Bruxelles, le 5 juillet 2006.

La Présidente
du Comité économique et social
Anne-Marie SIGMUND

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen — Plan d'action 2006-2008 pour la simplification et l'amélioration de la politique commune de la pêche»

[COM(2005) 647 final]

(2006/C 309/13)

Le 23 janvier 2006, la Commission a décidé, conformément à l'article 262 du traité CE, de consulter le Comité économique et social européen sur la communication susmentionnée.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 24 mai 2006 (rapporteur: **M. SARRÓ PARRAGUIRRE**).

Lors de sa 428e session plénière des 5 et 6 juillet 2006 (séance du 5 juillet 2006) le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 164 voix pour et 1 abstention.

1. **Conclusions et recommandations**

1.1 Comme il en a déjà fait part à la Commission dans d'autres avis, le CESE soutient la simplification du processus législatif européen. Il se félicite de la publication du plan d'action 2006-2008 pour la simplification et l'amélioration de la politique commune de la pêche. Le but du présent avis est de contribuer au travail extraordinaire que la Commission entend réaliser. Ce travail revêt une importance considérable pour améliorer la législation communautaire de la pêche.

1.2 Le Comité estime que pour garantir le succès de ce processus de simplification, il est extrêmement important de parvenir à une collaboration étroite avec le secteur de la pêche. Pour ce faire, il faut soutenir et encourager la relation avec les organismes de consultation de la Commission, c'est-à-dire les Conseils consultatifs régionaux (CCR), le Comité consultatif de la pêche et de l'aquaculture de l'Union européenne (CCPA) et le Comité de dialogue social sectoriel Pêche.

1.3 Le CESE estime que la Commission européenne doit en premier lieu consolider la réglementation en vigueur. Ensuite, elle doit s'efforcer d'atteindre les objectifs énoncés dans la communication, que le CESE partage pleinement:

a) accroître la clarté des textes existants, les simplifier et les rendre plus accessibles;

b) réduire les charges et les coûts administratifs des administrations publiques;

c) réduire les charges et les contraintes imposées aux professionnels.

1.4 En outre, le CESE considère que le choix des domaines et actes législatifs visés par le plan d'action, soit la conservation et gestion des ressources de pêche et le contrôle des activités de pêche, est judicieux. La Commission devra ultérieurement poursuivre le processus de simplification et d'amélioration du reste de la PCP.

1.5 En ce qui concerne la FICHE 1, qui propose des mesures de simplification pour les TAC/quotas, efforts de pêche, le CESE considère que les mesures proposées sont adéquates, réservant un traitement distinct aux différents aspects de la politique de conservation, une réglementation par groupes homogènes et une mise en œuvre par le biais de plans de gestion pluriannuels. Il estime néanmoins que le délai prévu entre la date d'émission des avis scientifiques et la date du Conseil de décembre fixant les TAC et quotas ainsi que d'autres mesures de gestion importantes est très court et, en toute occurrence, insuffisant pour effectuer les consultations et concertations nécessaires. Aussi, le Comité demande-t-il de prévoir un délai supplémentaire entre la publication des avis scientifiques et la prise de décision finale.

1.6 En ce qui concerne la FICHE 2, qui propose de simplifier les mesures techniques, le CESE craint que la Commission assume de la sorte des compétences qui sont actuellement du ressort du Conseil.

1.7 Par ailleurs, en ce qui concerne la possibilité d'autoriser les États Membres à adopter certaines mesures techniques d'application locale, le CESE considère que le Conseil devrait également approuver les demandes présentées par les États membres pour éviter les inégalités et les situations discriminatoires entre pêcheurs des différents États.

1.8 Le Comité rejoint la Commission concernant les mesures prévues aux FICHES 3, 4 et 5 pour simplifier le processus de collecte et de gestion des données et pour rendre les mesures de contrôle plus efficaces. Quant à l'élaboration de ces dernières, le CESE considère qu'il est de la plus haute importance d'assurer la coordination entre la Commission et l'agence communautaire pour le contrôle de la pêche. En ce qui concerne l'utilisation des technologies de l'information, le CESE estime qu'il faut prévoir une période transitoire de mise en oeuvre nécessaire pour définir le processus en concertation avec les techniciens, les professionnels et les États membres, apporter toutes les garanties de confidentialité commerciale, obtenir la confiance et l'adhésion des intéressés, tester le processus à l'échelle réelle, concourir au surcoût financier imposé par les nouveaux matériels à mettre en place et donc assurer le succès de cette réforme simplificatrice.

1.9 Le CESE accueille très favorablement la proposition de la Commission, formulée dans la FICHE 6, d'éliminer toute obligation de rapports peu ou pas utiles, afin de réduire les charges bureaucratiques pour les pêcheurs et les États membres.

1.10 Le Comité considère que les mesures de simplification énoncées à la FICHE 7 sont nécessaires; il soumet à la considération de la Commission l'élaboration d'un accord type qui servirait de base à la négociation des accords de pêche avec les pays tiers, ainsi que l'octroi et l'émission de licences de pêche par voie électronique.

1.11 Le CESE considère que la lutte contre la pêche illégale, non réglementée et non déclarée (IUU), qui est l'un des objectifs de la PCP, mériterait également une mention dans le plan d'action sous la forme d'un objectif visant à définir un processus de lutte contre l'IUU qui soit le plus simple et efficace possible. Ce processus doit se focaliser sur l'accès aux marchés de consommation et sur le renforcement des pouvoirs de l'État du port correspondant et l'interdiction de transbordements en haute mer.

1.12 Enfin, le CESE estime que compte tenu de l'ampleur du travail lié au Plan d'action 2006-2008, le délai de trois ans pourrait s'avérer insuffisant. Il recommande dès lors à la Commission une révision du plan avant la fin de l'année 2007.

2. **Motivation**

2.1 Depuis le début du XXIème siècle, l'Union européenne a entrepris une mission d'une envergure considérable ayant pour objectif d'améliorer son environnement législatif afin de le rendre plus efficace et transparent.

2.2 En raison du développement de l'Union européenne durant la deuxième moitié du siècle passé, son environnement législatif est devenu un large *corpus* de législation communautaire que l'on appelle l'«acquis communautaire».

2.3 Cet «acquis» communautaire a augmenté en raison de la multitude des législations relatives à chaque politique communautaire, constituant dans l'ensemble l'environnement réglementaire de la politique communautaire.

2.4 À l'heure actuelle, conformément au mandat que lui a conféré le Conseil européen, la Commission oeuvre, en coordination avec les institutions communautaires, à la simplification et à l'amélioration de l'environnement réglementaire de la législation communautaire.

2.5 Cette action de simplification et d'amélioration de la législation de l'Union européenne s'inscrit pleinement dans le cadre de la stratégie de Lisbonne révisée pour la croissance et l'emploi en Europe. Elle est donc axée sur les éléments de l'acquis communautaire qui ont une incidence sur la compétitivité des entreprises de l'Union européenne.

2.6 Compte tenu du fait que les petites et moyennes entreprises (PME) européennes constituent 99 % de l'ensemble des entreprises de l'UE et les deux-tiers de l'emploi, la simplification et l'amélioration de la législation communautaire sont extrêmement importantes pour elles car elles permettront d'alléger le fardeau législatif et administratif qu'elles supportent aujourd'hui.

2.7 Dans le cadre de cette stratégie de simplification et d'amélioration de la législation communautaire, la Commission a prévu de mettre en œuvre un programme permanent et continu de simplification des secteurs de l'agriculture, de l'environnement, de la santé et de la sécurité sur le lieu du travail, de la pêche, de la fiscalité, des douanes, des statistiques et du droit du travail.

2.8 La Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen «Plan d'action 2006-2008 pour la simplification et l'amélioration de la politique commune de la pêche» faisant l'objet du présent avis, propose l'établissement d'un plan d'action pluriannuel permanent et continu, de 2006 à 2008, pour simplifier et améliorer la PCP.

2.9 En sa qualité de représentant institutionnel de la société civile organisée, le CESE a déjà fait part à la Commission, dans d'autres avis, qu'il soutenait la simplification du processus législatif européen. Il se félicite par conséquent de la publication de ce plan d'action et il émet le présent avis afin de contribuer au travail extraordinaire de la Commission et de l'encourager à poursuivre le développement pluriannuel de ce plan.

3. **Antécédents**

3.1 Le Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000 a octroyé le mandat à la Commission d'élaborer un plan d'action «en faveur d'une stratégie visant, par une nouvelle action coordonnée, à simplifier l'environnement réglementaire». Ce mandat a ensuite été confirmé par les Conseils européens de Stockholm (23 et 24 mars 2001), de Laeken (8 et 9 décembre 2001) et de Barcelone (15 et 16 mars 2002).

3.2 Dans ce contexte, la Commission a présenté un livre blanc sur la gouvernance européenne, adopté en juillet 2001 ([1]),qui incluait une section consacrée à l'amélioration de la qualité de la réglementation. Ce document a été soumis à un vaste processus de consultation, qui s'est conclu le 31 mars 2002.

3.3 Dans son avis sur cette communication, le Comité économique et social européen affirme qu'il «soutient la proposition formulée dans le livre blanc visant à simplifier et à accélérer le processus législatif européen, dans la mesure où les règles communautaires sont de plus en plus complexes et ont parfois davantage tendance à se surajouter aux réglementations nationales existantes au lieu de les simplifier et de les harmoniser» ([2]).

3.4 Dans ce contexte, la Commission a proposé, en juin 2002, un plan d'action pour simplifier et améliorer l'environnement réglementaire, qu'elle a soumis, une fois de plus, aux autres institutions communautaires pour débat ([3]).

3.5 Le plan d'action encourage clairement à la conclusion d'un accord interinstitutionnel pour améliorer la qualité de la législation communautaire en respectant les trois étapes principales du cycle législatif: présentation de la proposition d'acte par la Commission, discussion sur la proposition au Parlement européen et au Conseil et application par les États membres.

([1]) COM(2001) 428 final du 30.07.2001.
([2]) JO C 125 du 27 mai 2002, p. 61 (COM(2001) 428 final «Gouvernance européenne — Un livre Blanc»).
([3]) COM(2002) 278 final du 5 juin 2002 — Plan d'action «Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire».

3.6 La simplification de la législation européenne, engagée précédemment, passe à une vitesse supérieure dès février 2003, avec la communication de la Commission «Mettre à jour et simplifier l'acquis communautaire» ([4]). Avec cette communication, la Commission engage un vaste programme d'identification, toujours en cours, d'actes législatifs à simplifier, consolider et codifier.

3.7 La communication de la Commission «Améliorer la réglementation en matière de croissance et d'emploi dans l'Union européenne» ([5]), publiée en mars 2005, a donné un nouvel élan à l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» signé le 16 décembre 2003 par le Parlement européen, le Conseil et la Commission. Le principal objectif de ce dernier est d'améliorer la qualité de la législation communautaire et sa transposition dans les législations nationales ([6]).

3.8 Enfin, en octobre 2005, la Commission a publié, pour l'application du programme de Lisbonne, la communication «Une stratégie de simplification de l'environnement réglementaire» ([7]); cette dernière met en marche les plans d'action pour les différentes politiques communautaires par le biais de programmes de simplification permanents.

3.9 Parallèlement à un intense travail visant à diriger la simplification et l'amélioration du cadre global de l'acquis communautaire et de son environnement réglementaire, la Commission a envoyé au Conseil et au Parlement européen la communication «Perspectives de simplification et d'amélioration de l'environnement réglementaire de la politique commune de la pêche» ([8]).

3.10 Cette communication et celles que la Commission nous présente sous le titre de «Plan d'action 2006-2008 pour la simplification et l'amélioration de la politique commune de la pêche» ont servi de base à l'élaboration du présent avis.

3.11 Conscient que la simplification et l'amélioration de la législation communautaire sont des tâches complexes, le CESE invite la Commission à continuer sur cette voie et lui demande instamment de respecter les délais prévus pour atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés.

4. **Observations générales**

4.1 *Législation communautaire relative à la pêche 1983-2002*

4.1.1 La législation communautaire relative à la pêche était incluse dans la politique commune de la pêche de 1983. Or la réglementation relative à cette politique était insuffisante: les règles de gestion de la pêche se basaient sur la transposition de conclusions scientifiques en dispositions législatives, la communication avec le secteur de la pêche communautaire était quasiment inexistante et le laborieux processus d'élaboration rendait cette législation extrêmement complexe.

4.1.2 L'évaluation de cette politique, passée et présente, ne peut omettre le fait que la législation relative à la pêche englobe un ensemble hétérogène de pêcheries et s'applique à des éléments divers: structures, conservation et environnement, ressources extérieures, marchés et contrôle. Cette diversité génère une multitude de règlements, parfois très longs et difficiles à interpréter.

4.1.3 En outre, la procédure de décision du Conseil, à la fin de chaque année, liée à la fixation annuelle des TAC et des quotas, est un obstacle à la réalisation de toutes les consultations nécessaires et à l'octroi de délais suffisants entre la date de la décision et de l'application. Cela occasionne de nombreuses modifications aux règlements publiés.

4.1.4 L'accumulation nécessaire de modifications aux différentes réglementations de la politique commune de la pêche rend peu compréhensibles, pour le citoyen moyen et le pêcheur, les textes élaborés par des experts qui rédigent les différentes dispositions législatives en se basant, souvent, sur des textes scientifiques ardus.

4.1.5 À d'autres occasions, le texte final résultant des négociations au Conseil et au Parlement européen est plus complexe que les propositions originales.

4.1.6 Enfin, certaines dispositions ont été incorporées à des règlements ayant un niveau juridique et politique supérieur au strict nécessaire, rendant plus difficile leur modification et leur simplification.

4.1.7 Le CESE réalise que malgré la persistance des causes de bon nombre de ces situations, la Commission en est consciente et adopte les dispositions nécessaires pour les corriger, comme en témoigne la modification en 1992 de la PCP de 1983 et le Plan d'action 2006-2008 qu'elle nous présente aujourd'hui suite à la réforme de la PCP du 31 décembre 2002.

4.2 *Législation communautaire de la pêche actuelle*

4.2.1 La réforme de la politique commune de la pêche du 31 décembre 2002 ([9]) comprend naturellement la simplification de la PCP. Plusieurs mesures d'abrogation et de réglementation ainsi que des déclarations de caducité et une révision systématique de l'environnement législatif ont été engagées.

4.2.2 La proposition de règlement pour la création d'un nouveau Fonds européen pour la pêche ([10]), qui a déjà fait l'objet d'un avis favorable de ce Comité, constitue un bon exemple de planification de cette initiative de simplification. En effet, elle remplace ou modifie en un seul règlement les dispositions des quatre règlements qui constituaient les Programmes d'orientation pluriannuels (POP) et l'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP).

([4]) COM(2003) 71, février 2003.
([5]) COM(2005) 97, mars 2005.
([6]) Journal officiel C321 du 31 décembre 2003 et correction au Journal officiel C du 8 janvier 2004.
([7]) COM(2005) 535, octobre 2005 «Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne: une stratégie de simplification de l'environnement réglementaire».
([8]) COM(2004) 820, 15 décembre 2004.
([9]) Règlement (CE) nº 2371/2002 du Conseil.
([10]) COM(2004) 497 final.

4.2.3 Durant les années 2004 et 2005, la Commission a élaboré une série d'actes législatifs qui l'aideront à mettre en œuvre la réforme et la simplification de la PCP. Parmi ceux-ci, il y a lieu de distinguer:

— le Fonds européen pour la pêche;

— l'Agence communautaire pour le contrôle de la pêche;

— la création des Conseils consultatifs régionaux (CCR);

— les mesures financières communautaires relatives à la mise en œuvre de la politique commune de la pêche et au droit de la mer.

En outre, elle a mené une vaste réflexion, comprenant de nombreux contacts et discussions, qui a abouti à la présentation de la communication précitée: «Perspectives de simplification et d'amélioration de l'environnement réglementaire de la politique commune de la pêche».

4.2.4 Il ressort de cette communication que pour améliorer l'environnement réglementaire de la politique commune de la pêche, il ne suffit pas de réduire le nombre de règlements, encore faut-il:

— améliorer la lisibilité des textes existants, les simplifier et les rendre plus accessibles;

— réduire les charges et les coûts administratifs des administrations publiques;

— réduire les charges administratives et autres contraintes pesant sur les professionnels.

4.2.5 Le CESE considère que lorsqu'elle envisage de clarifier les textes, la Commission doit consentir un effort particulier pour les consolider. Les références continuelles à des règlements d'années précédentes nuit sérieusement à la compréhension des textes.

4.2.6 Cette communication met l'accent sur la difficulté liée au suivi de certains éléments de la politique commune de la pêche. Il en est ainsi du contrôle des activités de pêche, dont l'application diffère selon les États membres et des mesures de conservation des ressources, qui font l'objet de différentes mesures de gestion.

4.2.7 Il ressort de l'analyse que, sans nier la difficulté inhérente à la gestion de la pêche communautaire, la réglementation actuelle est devenue excessivement complexe.

4.2.8 Le CESE considère que la Commission doit s'atteler à la simplification de la législation relative à la politique commune de la pêche en mettant particulièrement l'accent sur le contrôle des activités de pêche et sur les mesures de conservation des ressources. Dans ce sens, il faut encourager l'action de l'Agence communautaire pour le contrôle de la pêche récemment créée.

4.3 *Plan d'action 2006-2008 pour la simplification et l'amélioration de la politique commune de la pêche*

4.3.1 Compte tenu de tous les travaux effectués sur la base des communications précitées, le Conseil a demandé à la Commission de présenter un plan d'action pluriannuel réunissant tous les critères exposés en vue de simplifier et d'améliorer la PCP. En réponse à cette demande, la Commission a présenté, en décembre 2005, la communication «Plan d'action 2006-2008 pour la simplification et l'amélioration de la politique commune de la pêche» ([11]).

4.3.2 Le plan d'action 2006-2008 présenté par la Commission comporte:

— une méthodologie pour simplifier et améliorer la PCP;

— une définition des initiatives de simplification et d'amélioration prioritaires.

4.3.3 L'approche du plan d'action est simple. Dans l'ensemble, ce dernier indique les domaines d'action (contrôle, effort de pêche, financement, …) visés par la simplification et l'amélioration des textes législatifs. Il précise, pour chacun de ces domaines, les mesures nécessaires, les différents acteurs impliqués dans le processus de simplification et les délais prévus pour la période 2006-2008. Enfin, elle fixe, pour chacun de ces domaines, trois catégories d'actes législatifs à simplifier:

— les actes législatifs dont la révision est déjà engagée;

— les nouveaux actes législatifs à élaborer dans les années à venir;

— les actes législatifs en vigueur devant être simplifiés en priorité.

4.3.4 Le début du plan de simplification de la PCP pour la période 2006-2008 porte essentiellement sur ces actes législatifs en vigueur. Ce sont des dispositions législatives relatives aux mesures de gestion et de contrôle des activités de pêche.

4.3.5 Le CESE considère que le choix des domaines d'action prioritaire du plan d'action est judicieux, car c'est là que réside essentiellement la complexité de la législation en vigueur. Dans un deuxième temps, la Commission devra poursuivre le processus de simplification et d'amélioration du reste de la PCP.

4.3.6 Les actes législatifs dont la révision a déjà commencé et auxquels l'on a appliqué des principes de simplification s'inscriront dans le cadre de ce plan d'amélioration de la législation. C'est le cas du Fonds européen de la pêche ou des dispositions générales relatives à l'autorisation de la pêche dans les eaux d'un pays tiers dans le cadre d'un accord de pêche. Le Comité a émis des avis favorables sur ces deux actes législatifs simplifiés par la Commission.

([11]) COM(2005) 647 final, 08.12.2005.

4.3.7 Conformément au plan d'action, les nouveaux actes législatifs qui seront élaborés au cours des prochaines années respecteront systématiquement les objectifs établis en matière de simplification.

4.3.8 Le Comité soutient le plan d'action 2006-2008, considérant que l'approche utilisée est correcte. Néanmoins, il signale que la mise en oeuvre du plan qui figure en annexe du plan d'action exigera un grand effort de simplification si l'on entend respecter les délais prévus. Il est primordial que les États membres, le Parlement européen et le secteur de la pêche joignent leurs efforts et leurs approches, par le biais de leur Conseil consultatif régional, du Comité consultatif de la pêche et de l'aquaculture (CCPA), et du Comité de dialogue social sectoriel Pêche.

4.3.9 Le plan d'action concerne essentiellement les domaines et les actes législatifs suivants:

Conservation des ressources de pêche:

— TAC/ Quotas, effort de pêche

— Mesures techniques pour la protection des juvéniles d'organismes marins

— Collecte et gestion des données pour la PCP

Contrôle des activités de pêche:

— Contrôle — Corpus législatif

— Contrôle — Informatisation

— Obligations de rapport

— Autorisations de pêche au-delà des eaux communautaires

4.3.10 Chacun de ces sept actes législatifs est détaillé en annexe du plan d'action dans une fiche qui reprend les mesures de simplification prévues pour améliorer l'environnement réglementaire en vigueur et le cadre administratif correspondant. Pour chaque mesure, il précise la programmation prévue et les différents acteurs concernés et inclut la liste des instruments législatifs à simplifier et des documents de référence utiles pour effectuer la simplification.

4.3.11 Après une analyse attentive des sept fiches, le CESE indique à la Commission qu'il considère cette gestion de la réforme et de la simplification appropriée. Il estime que si les délais et les différentes étapes prévus dans les fiches sont respectés, le plan d'action 2006-2008 améliorera considérablement la législation communautaire sur la pêche.

4.3.12 Le plan d'action propose, dans la fiche 1, les mesures de simplification pour les TAC/quotas, effort de pêche. Il s'agit essentiellement de simplifier les règlements annuels du Conseil qui établissent les possibilités de pêche pour l'année suivante, en structurant les dispositions sur les conditions d'exploitation des ressources de pêche. Les décisions sont ciblées sur des groupes homogènes et des plans pluriannuels de gestion de ces derniers sont mis au point.

4.3.13 Le CESE considère que les mesures de simplification proposées dans la fiche 1 sont correctes: le traitement différencié des divers aspects de la politique de conservation est fondamental, au même titre que la réglementation par groupes homogènes et la mise en œuvre de plans pluriannuels.

4.3.13.1 Néanmoins, le CESE considère que le délai insuffisant entre la date d'émission des avis scientifiques et la date du Conseil de décembre fixant les TAC et les quotas, ainsi que d'autres mesures de gestion très importantes telles que la limitation de l'effort de pêche, est un obstacle pour la réalisation de toutes les consultations et concertations nécessaires. La réglementation résultant de ce processus décisionnel hâtif et complexe peut présenter des imperfections techniques ou juridiques qui nécessitent des règlements modificatifs. Or ces derniers ne font que renforcer la complexité de la réglementation et de son application. L'insuffisante consultation des professionnels et d'autres parties concernées nuit gravement à la compréhension, à l'acceptation, à l'application, et donc à l'efficacité de la réglementation.

4.3.13.2 Par ailleurs, le CESE estime que le processus de décision des mesures de gestion des organisations régionales de pêche (ORP) est également entaché par l'insuffisance du délai entre l'émission de l'avis scientifique et la date de réunion de l'organe décisionnel. Cette insuffisance de délai produit les mêmes effets que ceux évoqués au point précédent.

4.3.13.3 L'approche «par groupes homogènes» proposée par la Commission semble pertinente au CESE surtout si, comme il l'espère, elle signifie une approche «par pêcherie homogène» et une réglementation à deux niveaux: un règlement cadre horizontal et un règlement d'application par pêcherie.

4.3.13.4 Par ailleurs, selon le CESE, l'expérience montre que les plans de restauration et les plans de gestion pluriannuels ont donné lieu à une large consultation et à une assez forte concertation. Une fois adoptés, ces plans allègent le processus décisionnel des années d'application. Cependant, le CESE considère qu'ils doivent respecter la répartition actuelle des pouvoirs entre le Conseil et la Commission et prévoir des possibilités de révision compte tenu de l'évolution des critères permettant d'évaluer l'état des stocks concernés.

4.3.14 Pour le CESE, la réforme du processus décisionnel des mesures de gestion des ressources, gage de la simplification de la réglementation et de l'amélioration de son efficacité, passe par l'avancement dans le temps de l'émission des avis et recommandations scientifiques (du CIEM-ACFM pour les eaux communautaires, et des comités scientifiques des ORP pour les eaux non communautaires), permettant une réelle consultation des CCR et du CCPA Elle peut également nécessiter une répartition du «paquet TAC et quotas» sur plusieurs conseils et également une modification de l'année de gestion pour la

rapprocher de l'année biologique et tenir compte d'une meilleure adéquation par rapport au marché. Ce processus est donc global et ne se résume pas au seul «front loading». Le CESE estime qu'il devra être examiné en détail sous tous ses aspects et donner lui-même lieu à la plus large concertation possible avec les États membres, les professionnels et les autres parties prenantes.

4.3.15 La fiche 2 vise à réformer la législation en vigueur sur la protection des juvéniles d'organismes marins en effectuant un regroupement graduel des mesures techniques par pêcherie. Si le CESE se félicite de cette approche par pêcherie pour toutes les mesures de gestion, il estime qu'elle est prioritairement applicable aux mesures techniques. Le système que propose la Commission se fonde sur la restructuration du dispositif juridique des normes légales relatives à ces mesures techniques. Il propose que le Conseil réglemente succinctement les orientations générales, laissant à la Commission les règlements plus détaillés sur les aspects techniques. Le CESE témoigne sa préoccupation face à une simplification qui amènerait la Commission à légiférer, assumant de la sorte des compétences qui sont actuellement du ressort du Conseil des ministres. Dans ce sens, le Comité estime que si la législation est élaborée conformément à la proposition, la décision finale doit en revanche être soumise à la considération du Conseil.

4.3.16 La fiche 2 prévoit également la possibilité d'autoriser les États membres à adopter certaines mesures techniques d'application locale. Le CESE considère que cette autorisation pourrait être à l'origine d'inégalités et générer des situations de discrimination chez les pêcheurs des différents États membres de l'UE, en cas d'usage abusif ou de contrôle insuffisant de cette disposition; cela nuirait à l'harmonisation nécessaire des règles de la politique commune de la pêche. Aussi, les demandes formulées en ce sens par les États membres devraient-elles être également soumises à l'approbation du Conseil.

4.3.17 La Commission considère que la mise en oeuvre de cette réforme nécessitera le renforcement de la consultation préalable du secteur, l'évaluation des résultats des mesures techniques appliquées, la clarification de certains concepts techniques, la production de plaquettes et de documents d'information, le recours aux technologies de l'information et la réduction des obligations de rapport pour les pêcheurs. Considérant que toutes ces actions sont nécessaires, le CESE fait néanmoins remarquer à la Commission qu'afin de rendre le recours aux technologies de l'information effectif pour la collecte et la gestion des données, il faut prévoir un processus d'adaptation et un soutien financier qui permettra aux navires de s'équiper en nouvelles technologies. Il estime, par conséquent, qu'il faut accorder un délai de transition raisonnable nécessaire pour définir le processus en concertation avec les techniciens, les professionnels et les États membres, apporter toutes les garanties de confidentialité commerciale, obtenir la confiance et l'adhésion des intéressés, tester le processus à l'échelle réelle, concourir au surcoût financier imposé par les nouveaux matériels à mettre en place et donc assurer le succès de cette réforme simplificatrice.

4.3.18 La fiche 3 propose de réduire les textes juridiques relatifs à la collecte et à la gestion des données pour la PCP. Comme dans la fiche 2, cette simplification implique la restructuration du dispositif juridique actuel, en se fondant sur un règlement du Conseil de portée générale et sur un règlement d'application de la Commission portant sur les aspects techniques et administratifs. Le CESE réitère la préoccupation indiquée au point 4.3.14 ci-dessus, sur les compétences que propose d'assumer la Commission.

4.3.19 Dans le cadre de la simplification, la Commission propose dans la fiche 3, l'élaboration d'un programme pluriannuel de collecte et de gestion des données pour réduire les charges administratives des États membres. Le Comité considère que la proposition de la Commission est opportune et nécessaire sous réserve des observations formulées au point 4.3.17 ci-dessus.

4.3.20 La fiche 4 propose de réformer la législation actuelle sur le contrôle, en révisant les règlements en vigueur et en les adaptant à la réforme de la PCP. Le CESE considère qu'il est de la plus haute importance de réviser les règlements de contrôle afin d'harmoniser les normes et, partant, d'éviter qu'elles donnent lieu à des interprétations divergentes. Toutes les dispositions d'inspection et de contrôle doivent être très claires aussi bien en termes d'inspection, que de méthodes de réalisation et de formes d'application. Quoi qu'il en soit, le Comité demande à la Commission que la simplification de la législation sur le contrôle tienne toujours compte de l'existence de l'Agence communautaire pour le contrôle de la pêche.

4.3.21 Dans sa fiche 5, la Commission propose la révision de l'ensemble des dispositions sur le contrôle/informatisation. Elle prévoit l'élaboration de règlements par décision du Conseil et sur proposition de la Commission concernant l'enregistrement et la transmission électronique des données relatives aux activités de pêche et les dispositifs de télédétection ([12]). Par ailleurs, elle prévoit l'informatisation de la gestion des accords de pêche avec des pays tiers, concernant les licences de pêche correspondantes et les données de capture et d'effort liées à ces accords. Considérant qu'il est nécessaire d'informatiser les systèmes de contrôle, le CESE réitère néanmoins ce qu'il a déjà dit au point 4.3.16 sur la nécessité de prévoir une période transitoire pour la mise en œuvre des technologies de l'information.

4.3.22 La fiche 6 prévoit la simplification de l'ensemble de la législation de la PCP afin d'éliminer les dispositions créant des obligations de rapports peu ou pas utiles à la bonne exécution de la PCP. Le CESE considère qu'il est nécessaire d'éliminer, dans le cadre de ce processus de simplification, toute obligation de rapports peu ou pas utiles, réduisant ainsi les charges bureaucratiques sur les personnes concernées et les États membres.

4.3.23 Enfin, la fiche 7 concerne la simplification de l'autorisation de pêche au-delà des eaux communautaires par le biais d'une réforme des dispositifs relatifs à la gestion des accords de pêche avec les pays tiers. La simplification envisage de restructurer le dispositif juridique actuel, réservant les principes de base au Conseil et les aspects techniques et administratifs à la Commission. Le Comité considère que cette simplification est nécessaire et soumet à la considération de la Commission l'élaboration d'un accord type qui servirait de base à la négociation des accords de pêche avec les pays tiers, ainsi que l'octroi et l'émission des licences de pêche par voie électronique.

([12]) COM(2004) 724 final.

4.3.24 Le CESE estime que la simplification et l'amélioration de la PCP pour les flottilles opérant à l'extérieur des eaux communautaires nécessitent là encore une approche par pêcherie et un traitement tout à fait particulier sur tous les plans: flotte, autorisations, licences, permis, déclarations, etc. Le CESE estime en effet que les navires battant pavillon des États membres de l'Union européenne et pêchant à l'extérieur des eaux sous compétence communautaire, doivent avoir les droits et les obligations adaptés à la ressource qu'ils pêchent et à la zone qu'ils fréquentent. Le CESE demande donc à la Commission d'inclure cet objectif dans son plan d'action qui ne doit pas se borner au seul volet «accords de pêche» (ou accords de partenariats). À cet égard, le Comité souligne la nécessité de respecter la clause sociale acceptée par les partenaires sociaux communautaires.

4.3.25 Enfin, le CESE estime que la lutte contre la pêche illégale, non réglementée et non déclarée (IUU), qui est un des objectifs de la PCP (notamment dans son volet externe), mériterait également une mention dans le plan d'action sous la forme d'un objectif visant à définir le processus de lutte contre l'IUU, le plus simple et efficace possible. Le CESE estime que ce processus doit se focaliser sur l'accès aux marchés de consommation, sur le renforcement des pouvoirs de l'État du port correspondant et sur l'interdiction des transbordements en haute mer.

5. **Observations particulières**

5.1 Le plan d'action 2006-2008, tel qu'énoncé dans la communication de la Commission, revêt une extrême importance pour améliorer la législation communautaire sur la pêche. L'on n'a pas trouvé d'autre instrument législatif important sur le contrôle et la gestion des ressources de pêche que ceux proposés par la Commission. Le Comité encourage dès lors la Commission à les mettre en oeuvre sans délai.

5.2 Le Comité considère que, parmi tous les actes législatifs à améliorer et à simplifier, celui sur les TAC/quotas, effort de pêche revêt une importance particulière pour la mise en œuvre de plans de gestion pluriannuels.

5.3 La mise en oeuvre du plan d'action 2006-2008 peut amener la Commission à devoir élaborer de nouveaux règlements d'application, De l'avis du CESE ceci ne devrait pas poser problème. L'important est que, même si l'acquis communautaire augmente, les règlements soient plus simples, ciblés sur les pêcheries concernées, lisibles et aussi consolidés que possible.

5.4 Sur ce dernier point, le Comité attire l'attention de la Commission sur la difficulté d'interprétation de la législation actuelle relative à la pêche, du fait qu'elle contient de nombreuses références à d'autres règlements, directives et communications. La consolidation des textes est primordiale pour en assurer la lisibilité et la compréhension.

5.5 La coordination entre la Commission et l'Agence communautaire pour le contrôle de la pêche est très importante, dans l'application des normes sur le contrôle. Pour résoudre les divergences d'interprétation de la législation communautaire sur le contrôle de la pêche entre États membres, ce dont se plaignent fréquemment les pêcheurs, il est nécessaire de mener une action d'unification de critères de l'Agence communautaire pour le contrôle de la pêche.

5.6 Enfin, le Comité considère que l'informatisation de la législation communautaire de la pêche est importante pour permettre l'accès aux textes communautaires par voie électronique. Cependant, l'introduction des nouvelles technologies de l'information à bord des navires de pêche doit s'effectuer d'une manière lente et progressive, sans surcoût pour les pêcheurs, car certaines configurations informatiques peuvent être inadaptées pour ces navires.

5.7 Le Comité encourage la Commission à surmonter toutes les difficultés que posera ce plan d'action 2006-2008, convaincu que ce dernier est nécessaire et bénéfique pour le secteur de la pêche communautaire.

Bruxelles, le 5 juillet 2006.

La Présidente

du Comité économique et social européen

Anne-Marie SIGMUND

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Stratégie thématique sur l'utilisation durable des ressources naturelles»

[COM(2005) 670 final — (SEC(2005) 1683 + SEC(2005) 1684)]

(2006/C 309/14)

Le 21 décembre 2005, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la communication susmentionnée.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 24 mai 2006 (rapporteur: M. RIBBE).

Lors de sa 428e session plénière des 5 et 6 juillet 2006 (séance du 5 juillet 2006) le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 157 voix pour, 2 voix contre et 6 abstentions.

1. Synthèse des conclusions et recommandations du Comité

1.1 Le CESE se félicite sur le principe que la Commission ait présenté cette communication intitulée «Stratégie thématique sur l'utilisation durable des ressources naturelles» et approuve l'objectif qu'elle y fixe d'améliorer la productivité et l'efficacité des ressources, c'est-à-dire d'accroître la dissociation entre croissance économique et consommation de ressources tout en réduisant l'impact environnemental de leur utilisation.

1.2 Le CESE renvoie à l'avis qu'il a adressé à la Commission il y a déjà deux ans et dans lequel il l'invitait, dans le cadre de cette stratégie, à se saisir également de la question des ressources non renouvelables. L'une des principales critiques du CESE porte précisément sur l'impasse que fait le document de la Commission sur cette question.

1.3 De l'avis du CESE, la stratégie devrait également aborder clairement les ressources non renouvelables et couvrir un horizon temporel certainement supérieur aux 25 ans retenus pour cette stratégie. Pour cette raison, le CESE estime qu'il convient de compléter la stratégie et d'étendre la période couverte pour l'inscrire dans une perspective comprise entre 50 et 100 ans, sachant qu'il faut évidemment prévoir des étapes intermédiaires.

1.4 D'un autre côté, il faut reconnaître que pour sauvegarder certaines ressources naturelles (comme les stocks halieutiques), plus une seconde n'est à perdre si bien qu'il est indispensable de prendre immédiatement des mesures concrètes.

1.5 La réussite d'une véritable stratégie passe avant tout par la définition d'objectifs clairs et réalistes qui doivent ensuite être atteints au moyen d'instruments concrets qu'il convient de déterminer tout aussi clairement car tel est bien au fond ce en quoi consiste la stratégie. Or, le document de la Commission n'énonce aucun objectif clair ni ne prévoit d'instruments concrets, ce qui du reste tient certainement à l'impossibilité, compte tenu de la multiplicité des ressources naturelles, de concevoir une stratégie englobant à elle seule l'ensemble des aspects du problème. Aussi conviendrait-il plutôt d'adopter des stratégies distinctes propres aux différents secteurs, ce à quoi la Commission s'emploie d'ailleurs partiellement.

1.6 Le CESE ne saurait dès lors considérer cette communication de la Commission comme une véritable stratégie mais plutôt comme une philosophie fondamentale opportune et pertinente dont la mise en œuvre ne sera néanmoins pas réalisable par les seules bases de données proposées ni par les groupes d'experts qu'il est prévu de créer.

2. Principaux éléments et contexte de l'avis

2.1 La Commission européenne a publié le 1er octobre 2003 une communication au Conseil et au Parlement européen intitulée «Vers une stratégie thématique pour l'utilisation durable des ressources naturelles» [1] qui envisageait l'adoption d'une stratégie dans ce domaine et lançait une première phase de consultation des parties concernées et des milieux intéressés de la société.

2.2 Dans son avis du 28 avril 2004 sur une utilisation durable des ressources naturelles [2], le CESE avait alors approuvé sur le principe la proposition de la Commission consistant à élaborer cette stratégie.

2.3 Le 21 décembre 2005, la Commission a présenté au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions la «Stratégie thématique sur l'utilisation durable des ressources naturelles» [3], sur laquelle porte le présent avis.

2.4 Le CESE se réjouit naturellement une nouvelle fois de la présentation de cette stratégie qu'il rattache d'ailleurs à la stratégie de développement durable. Le CESE considère indispensable l'adoption d'une stratégie européenne sur la préservation des diverses ressources naturelles renouvelables et non renouvelables afin de relever sur le long terme les défis qui se font jour. La communication va clairement dans le bon sens mais les initiatives et les mesures décrites ne sont pas suffisantes aux yeux du CESE.

3. Observations quant au fond de la communication de la Commission

3.1 Dans son analyse des problèmes à résoudre, la Commission n'opère évidemment pas de distinction entre ses deux communications. Elle indique que:

— la bonne marche de notre économie dépend de l'existence et de la disponibilité de ressources naturelles tant renouvelables que non renouvelables;

— les ressources naturelles sont essentielles pour notre qualité de vie;

---

[1] COM(2003) 572 final du 1.10.2003.
[2] JO C 117 du 30.4.2004.
[3] COM(2005) 670 final du 21.12.2005.

— les tendances actuelles de l'utilisation des ressources ne sauront se poursuivre, et ce même si «la productivité matérielle s'est considérablement accrue en Europe»;

— une dissociation accrue est dès lors indispensable entre, d'une part, la croissance économique et, de l'autre, l'utilisation et la consommation de ressources; et

— l'utilisation inefficace des ressources et la surexploitation des ressources renouvelables sont à long terme des freins à la croissance.

3.2 Le document à l'examen insiste toutefois nettement plus sur le fait qu'au-delà de la seule dissociation entre croissance économique et utilisation de ressources, l'enjeu porte également sur la diminution des répercussions sur l'environnement de la consommation de ressources qui, même réduite, doit l'être davantage encore. La dernière communication en date de la Commission se présente dès lors comme une double stratégie que la Commission, avec le concept de «facteur dix», a déjà exposée bien avant que soit décidé le lancement de la stratégie de développement durable.

3.3 Notons à titre d'exemple que, grâce à une meilleure efficacité, chaque kilowatt-heure d'électricité produit aujourd'hui par les centrales modernes au charbon nécessite peu de ressources. Des efforts sont actuellement consentis pour réduire davantage encore les effets sur l'environnement, notamment les conséquences sur le climat de chaque tonne de charbon utilisée, par exemple en concevant des centrales sans incidence sur le climat où le CO_2 est capté puis enfoui dans le sous-sol.

3.4 La «stratégie» proposée entend ériger en principe ce concept d'utilisation efficace de l'ensemble des ressources naturelles, ce dont le CESE se félicite vivement.

Observations critiques du CESE

3.5 Néanmoins, quoiqu'il souscrive pleinement à la démarche de la Commission, le CESE se voit contraint de formuler un certain nombre de critiques à l'égard de cette «stratégie»:

3.6 La Commission précise dans la communication à l'examen qu'il convient de distinguer les ressources renouvelables des ressources non renouvelables et que les principaux problèmes se situent plutôt au niveau des ressources renouvelables (stocks halieutiques ou eaux douces par exemple).

3.7 Elle rappelle que l'utilisation des ressources est depuis trente ans au centre des discussions de la politique communautaire en matière d'environnement et qu' «à la suite de la première crise pétrolière, la rareté des ressources naturelles et les limites de la croissance ont été une préoccupation majeure des années 70. Néanmoins, (…) la rareté ne s'est pas révélée aussi problématique qu'annoncée sur le plan environnemental. Le monde n'a pas manqué de combustibles fossiles et le marché a régulé la rareté par le mécanisme des prix».

3.8 En réalité, les problèmes environnementaux ne tiennent que marginalement à la rareté, à la disponibilité ou à l'épuisement d'une ressource non renouvelable par exemple. Ils découlent plutôt des conséquences, notamment sur le climat, de leur utilisation voire de leur surexploitation, point de départ de l'analyse de la Commission. D'un point de vue environnemental, l'épuisement de l'énergie solaire emmagasinée sous forme de pétrole, de charbon ou de gaz, n'est dès lors pas un problème en soi. Le CESE attire en revanche l'attention sur le fait que sur le plan économique, et par conséquent social, l'absence programmée de ressources non renouvelables posera des problèmes considérables, avec toutes les conséquences que cela implique pour le niveau de vie des citoyens. Ainsi n'en va-t-il pas uniquement de la question des conséquences écologiques de l'utilisation des ressources. Il doit aussi justement s'agir de l'accès potentiel des générations actuelles et à venir aux ressources naturelles. L'un des défis majeurs des prochaines décennies consistera donc, dans le cadre du débat sur le développement durable, à veiller à ce que les générations futures continuent de disposer de ressources. De l'avis du CESE, l'enjeu de la raréfaction des ressources va par conséquent au-delà de la seule question environnementale et porte également sur la durabilité qui, comme chacun sait, repose sur des critères à la fois environnementaux, sociaux et économiques.

3.9 La Commission fait à juste titre référence au marché qui, face à la raréfaction de l'offre, a réagi par une hausse des prix. Les hausses, à certains égards dramatiques, des prix du pétrole qui, au cours des derniers mois, ont frappé de plein fouet l'économie européenne, ne tiennent naturellement pas uniquement à l'épuisement, à terme inéluctable, de ces ressources non renouvelables. Elles sont également dues au rapport de force favorable à une offre quasi monopolistique sur le marché et à l'instabilité politique dans les principaux pays producteurs de ces ressources naturelles.

3.10 Le CESE renvoie aux observations qu'il a formulées il y a deux ans dans son avis sur le premier projet de stratégie. Politiquement, il considère que c'est adresser un mauvais signal à la société que de présenter aujourd'hui une «stratégie» dont l'horizon temporel n'est que de 25 ans et qui n'accorde qu'une attention parfaitement insuffisante voire inexistante à la raréfaction à terme inévitable et à l'épuisement de certaines ressources essentielles non renouvelables (notamment les hydrocarbures fossiles). Le CESE voit dans la disponibilité de ressources non renouvelables un élément décisif de la responsabilité qui est la nôtre au regard des critères incontournables du développement durable.

3.11 Le CESE rappelle à cet égard que de nombreux secteurs économiques dépendent non seulement, d'une manière générale, de la disponibilité de sources d'énergie fossiles mais également de leur prix qui doit être relativement bas. Les économies structurées selon ce modèle seront confrontées à des problèmes d'adaptation majeurs. Aussi le CESE ne peut-il qu'approuver une fois encore la Commission lorsqu'elle constate qu'une utilisation inefficace des ressources (…) sera un frein à la croissance.

3.12 À ce stade, l'adoption de mesures visant à améliorer l'efficacité énergétique peut encore, dans une certaine mesure, compenser la hausse des prix des ressources naturelles. Toutefois, nombreux sont les secteurs, à commencer par les transports et l'énergie, où la raréfaction ou des prix extrêmement élevés risquent d'imposer des transformations structurelles plus profondes. Étant donné qu'elles peuvent supposer des investissements considérables, il convient de tout mettre en œuvre, et ce dans les meilleurs délais, pour veiller à leur allocation optimale.

3.13 La déclaration du gouvernement suédois concernant tant l'abandon du nucléaire que le renoncement au pétrole illustre dans ce domaine la nécessaire démarche stratégique à long terme. Il va de soi que ces choix ne sont envisageables que dans une perspective à long terme mais ils doivent être amorcés sans tarder afin de prévenir toute éventuelle rupture ultérieure tant pour l'économie que la société.

3.14 Le CESE estime par conséquent que la stratégie de l'UE devrait aborder activement ces problématiques et déplore que tel ne soit pas le cas. Il se demande si cet état de fait tient à l'horizon de 25 ans finalement (beaucoup) trop court envisagé par la Commission européenne pour sa stratégie. Le CESE ne peut accepter que la Commission affirme qu'au cours de cette période les ressources non renouvelables ne devraient pas se raréfier de manière alarmante, faisant ainsi quasiment l'impasse sur la question des ressources non renouvelables. La Commission doit prendre clairement position s'agissant des ressources non renouvelables, et ce dans une perspective qui dépasse celle actuellement retenue pour la stratégie. Aussi conviendrait-il d'étendre d'emblée l'horizon temporel de la stratégie et de le porter par exemple à 50 ou 100 ans, période toutefois relativement courte s'agissant de l'utilisation des ressources. Il va de soi que, compte tenu de la longueur de l'échéance des objectifs à long terme, des étapes intermédiaires s'imposent. Le CESE rappelle que la Commission avait annoncé dans une communication de 2005 ([4]) qu'elle procéderait ainsi.

3.15 La Commission érige dans son document «la réduction des impacts environnementaux négatifs de l'utilisation des ressources naturelles» en objectif global de la stratégie. Gageons que personne en Europe ne s'opposerait à une finalité à la fois aussi générale et aussi peu concrète que celle-là.

3.16 La Commission renonce sciemment à établir à ce stade initial de la stratégie des valeurs cibles quantifiées, ce que le CESE considère sur le fond comme une erreur. D'une part, les problèmes étant bien connus depuis des années, pour certains depuis des décennies, le stade initial est révolu. De l'autre, le CESE a déjà souligné à maintes reprises que la réussite de cette stratégie devait impérativement passer par la fixation d'objectifs clairs. En effet, une stratégie est par nature un plan visant à atteindre des objectifs donnés. Or, en l'absence d'objectifs ou si ceux-ci ne sont ni contraignants ni d'une manière générale respectés, la politique donnée se trouve dès lors privée de toute base déterminant l'allocation de ses instruments politiques.

3.17 Le CESE estime par conséquent que cette «stratégie thématique sur l'utilisation durable des ressources naturelles» ne s'apparente guère à une véritable stratégie mais relève plutôt — et il convient de le souligner expressément — d'une philosophie fondamentale très pertinente qui, toutefois, suppose d'abord l'élaboration de stratégies de mise en œuvre distinctes pour chacune des différentes ressources naturelles.

3.18 Le CESE reconnaît par ailleurs fort bien qu'il est difficilement possible de traiter de l'ensemble des ressources naturelles de manière globale et exhaustive dans une seule stratégie. Le sujet est bien trop complexe. Aussi l'intégration de cette philosophie fondamentale et tout à fait pertinente dans des stratégies séparées et dans la politique générale est-elle indispensable. Telle est précisément la raison pour laquelle la Commission a, outre cette «stratégie», présenté quasi simultanément une stratégie thématique pour la prévention et le recyclage des déchets ([5]) (qui, indirectement, constituent également une ressource naturelle) et annoncé une stratégie thématique pour la protection des sols. Les décisions stratégiques pertinentes doivent découler directement des différentes politiques sectorielles.

3.19 L'ensemble des parties concernées pourraient ainsi cerner plus clairement où commence chaque stratégie. Des exemples concrets permettraient d'établir des liens avec d'autres stratégies et domaines d'action, tant au niveau communautaire que national, et de déterminer ainsi plus précisément les responsabilités, ce qui pourrait contribuer à une meilleure mise en œuvre des objectifs stratégiques.

3.20 *Quatre initiatives pour atteindre les objectifs*

La Commission énumère au total dans sa communication quatre initiatives nouvelles visant à poser les fondations de la stratégie pour les 25 prochaines années:

— «acquisition de la base de connaissances», notamment par la création d'un centre de données pour les décideurs politiques;

— «mesure de l'état d'avancement», notamment par l'élaboration d'ici 2008 de divers indicateurs;

— «la dimension interne», au titre de laquelle la Commission, d'une part, propose que les différents États établissent des mesures et programmes nationaux pour l'utilisation durable des ressources naturelles et, de l'autre, envisage de mettre sur pied un forum de haut niveau composé de hauts fonctionnaires et chargé au niveau national du développement des politiques dans le domaine des ressources naturelles. Ce forum doit en outre réunir des représentants de la Commission et «si nécessaire» (avec toute l'ambiguïté qu'implique cette formule), d'organisations de consommateurs, d'ONG environnementales, d'industries, du monde académique et d'autres parties prenantes;

— «la dimension mondiale», dans le cadre de laquelle il est prévu de mettre en place un panel international.

3.21 Le CESE ne doute pas du bien-fondé et de l'utilité de ces nouvelles bases de données et instances. Il ne peut que se féliciter de l'approfondissement permanent de nos connaissances et de l'intérêt croissant que manifestent les individus, notamment les responsables politiques, pour ces questions.

3.22 Le CESE invite néanmoins la Commission à préciser si, ce faisant, elle estime avoir véritablement élaboré une «stratégie» de nature à peser réellement sur les décisions politiques. Les mesures visées dans la communication sont en effet loin de résoudre les problèmes que décrit la Commission.

3.23 Ces prises de positions donnent plutôt l'impression qu'il faudrait dans un premier temps élargir le socle de connaissances afin d'ouvrir ensuite la voie à l'action politique. Le CESE voit moins dans cette démarche une stratégie d'action cohérente que de report des décisions politiques. Il convient que la Commission mette tout en œuvre pour ne pas laisser apparaître ce sentiment.

([4]) COM(2005) 37 final, voir à cet égard les observations du CESE dans son avis sur la «Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil: Examen de la stratégie en faveur du développement durable — une plate-forme d'action» (CESE 361/2006).

([5]) COM(2005) 666 final.

3.24 Par exemple, il est admis depuis des années que la ressource naturelle qu'est le poisson est clairement surexploitée. Face à cette situation alarmante, la Commission réagit en invitant chaque année à réduire les quotas de capture afin, par exemple, de lutter contre la surpêche du cabillaud ([6]). Initiative certainement tout à fait justifiée mais sans effet. Ni la nouvelle base de données scientifiques ni la mise en place de nouvelles instances ne seront à même de régler ce problème.

3.25 Le CESE souhaite donc que certaines ressources naturelles cessent de ne faire l'objet que de discussions et que ces dernières soient enfin suivies de faits, par exemple en ce qui concerne la préservation des stocks halieutiques.

3.26 Le CESE entend ainsi réaffirmer qu'il considère les soi-disant «instruments» proposés par la Commission dans le cadre de cette stratégie comme tout à fait insuffisants.

3.27 Dans son avis sur le document préparatoire de la Commission ainsi que dans divers autres avis, par exemple sur le développement durable ou sur des questions de politique énergétique ou des transports, le CESE a déjà invité la Commission à:

— d'une part, fixer les objectifs quantifiables clairs que doit atteindre la politique; et

— de l'autre, définir expressément les instruments, aussi et surtout ceux ayant une incidence fiscale, qui doivent permettre d'atteindre ces objectifs. Le Comité a ainsi, en de nombreuses occasions, demandé à la Commission d'expliquer comment elle entendait procéder à l'internalisation, souvent discutée, des coûts externes.

3.28 Sur ce point non plus, la Commission n'a jusqu'à présent pas apporté le moindre éclaircissement. Elle n'indique pas plus d'objectifs concrets, par exemple le concept de «facteur dix» ([7]), qu'elle ne décrit ni n'aborde les instruments correspondants.

3.29 Le CESE juge dès lors indispensable que, lorsqu'elle évoque une «stratégie», la Commission précise les instruments politiques d'orientation et les mesures nécessaires avec lesquelles elle entend atteindre des objectifs clairement définis.

3.30 Dans ce contexte, le CESE renvoie à son avis adopté en mai 2006 sur l' «examen de la stratégie de développement durable — une plate-forme d'action» ([8]) dans lequel il aborde également ce problème.

Bruxelles, le 5 juillet 2006.

La Présidente

du Comité économique et social européen

Anne-Marie SIGMUND

([6]) Les cantines des institutions européennes n'ont toutefois pas pour autant supprimé de leurs menus cette espèce menacée.

([7]) Voir COM(1999) 543 final du 24.11.1999, p. 16, section 4.4 «Utiliser et gérer efficacement les ressources» et l'avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission — L'environnement en Europe: quelles orientations pour l'avenir? Évaluation globale du programme communautaire de politique et d'action en matière d'environnement et de développement durable "Vers un développement soutenable"», JO C 204 du 18.7.2000, pp. 59-67.

([8]) COM(2005) 658, NAT/304 — Projet d'avis sur la «Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil — Examen de la stratégie de développement durable — une plate-forme d'action» (CESE 361/2006).

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil concernant la lutte contre le pou de San José»

[COM(2006) 123 final — 2006/0040 (CNS)]

(2006/C 309/15)

Le 2 mai 2006, le Conseil a décidé, conformément aux articles 37 et 94 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le ... (rapporteur: M. SIECKER).

Lors de sa 428e session plénière des 5 et 6 juillet 2006 (séance du 5 juillet 2006) le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 166 voix pour, 2 voix contre et 1 abstention.

1. **Introduction**

1.1 L'objet de la proposition est de procéder à la codification de la directive 69/466/CEE du Conseil du 8 décembre 1969 concernant la lutte contre le pou de San José. La nouvelle directive se substituera aux divers actes qui y sont incorporés; elle en préserve totalement la substance et se borne donc à les regrouper en y apportant les seules modifications formelles requises par l'opération même de codification.

2. **Observations générales**

2.1 Le Comité estime qu'il est très utile de rassembler tous ces textes au sein d'une directive unique. Dans le contexte de l'Europe des citoyens, le Comité, à l'instar de la Commission, attache une grande importance à la simplification et à la clarté du droit communautaire afin de le rendre plus lisible et plus accessible au citoyen en lui offrant ainsi des possibilités accrues de faire usage des droits spécifiques qui lui sont conférés.

2.2 L'on a veillé à ce que ce recueil de dispositions n'introduise aucune modification de fond et vise exclusivement à présenter le droit communautaire sous une forme claire et transparente. Le Comité souscrit sans réserves à cet objectif et, au vu des garanties ainsi données, accueille favorablement la proposition.

Bruxelles, le 5 juillet 2006.

La Présidente
du Comité économique et social européen
Anne-Marie SIGMUND

Avis du Comité économique et social européen sur les «Risques et problèmes liés à l'approvisionnement de l'industrie européenne en matières premières»

(2006/C 309/16)

Le 14 juillet 2005, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2 de son règlement intérieur, d'élaborer un avis sur le thème suivant: «*Risques et problèmes liés à l'approvisionnement de l'industrie européenne en matières* premières».

La Commission consultative des mutations industrielles, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 22 mai 2006 (Rapporteur: M. VOSS, corapporteur: M. GIBELLIERI).

Lors de sa 428e session plénière des 5 et 6 juillet 2006 (séance du 5 juillet 2006), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 157 voix pour et 7 abstentions.

1. **Résumé et recommandations**

1.1 Les recommandations sont à considérer comme des orientations en vue de prendre des décisions politiques visant à mettre en œuvre une politique en matière de ressources, de recherche et de développement, et une politique extérieure capables de se maintenir à l'avenir, à la fois au niveau de l'UE et des États membres. La réalisation des objectifs de Lisbonne, selon lesquels l'Union européenne devrait devenir l'espace économique le plus compétitif et le plus dynamique d'ici à la fin de la décennie, nécessite une politique industrielle novatrice en accord avec les orientations sociales et écologiques qui conditionnent la disposition à des mutations structurelles. La mutation structurelle nécessaire doit être organisée de manière proactive et constituer une stratégie faisant partie intégrante d'un développement durable. Cela signifie aussi bien organiser les processus de création de valeur de manière plus efficace sur le plan matériel et se montrer économe dans l'utilisation de toutes les ressources ou bien remplacer progressivement les ressources non renouvelables par d'autres, renouvelables. Dans le cadre des deux stratégies, on assiste au développement d'une nouvelle perspective industrielle reposant sur des innovations technologiques. Des emplois très qualifiés et plus sûrs dans l'industrie et les services liés à l'industrie en sont la suite logique.

1.2 Garantir l'approvisionnement en matières premières relève, dans les économies de marché, de la responsabilité de l'économie. De même, la politique assume la tâche de créer des conditions-cadres pour garantir un niveau élevé de sécurité de l'approvisionnement, et de favoriser dans les domaines des politiques de l'industrie, de la recherche, du marché de l'emploi et de l'environnement un approvisionnement durable en matières premières. Car une promotion renforcée des nouvelles technologies non seulement influence positivement la compétitivité et la situation des emplois de manière positive, mais favorise également la mutation vers une économie durable.

1.3 Les analyses des cycles de vie, en tant que fondement d'une politique durable des matières premières, contribuent à ce que les matières premières minérales et métalliques soient exploitées efficacement et avec le plus faible impact possible sur l'environnement, à développer des processus de recyclage et à substituer progressivement, à l'utilisation des matières premières disponibles de façon limitée et qui favorisent l'effet de serre, pour autant que cela soit possible sur le plan technologique, le recours plus systématique à des sources d'énergie pauvres en carbone, renouvelables et n'ayant pas d'incidence sur le plan climatique ou bien à des technologies permettant d'utiliser efficacement les énergies fossiles en limitant les émissions de carbone. Ceci est réalisable principalement au moyen d'une politique ciblée de l'Union et des régions des États membres. Le Comité estime que les deux stratégies (augmentation de l'efficacité et stratégie de substitution) offrent une possibilité de réduire la dépendance à l'égard de l'approvisionnement en matières premières.

1.4 Considérant la croissance significative de la consommation mondiale de matières premières, des pénuries peuvent survenir à l'avenir dans l'approvisionnement de certaines matières premières. Les changements survenus sur le marché mondial nécessitent une politique proactive en matière d'économie européenne et des États membres. Afin de garantir l'approvisionnement en matières premières, ce qui est principalement de la responsabilité de l'industrie, les institutions de l'UE peuvent contribuer, par une politique active en matière de commerce, de recherche et de politique étrangère, tout comme le font les États membres au moyen de leurs politiques nationales concernant les matières premières et l'énergie, à empêcher la délocalisation des productions à l'étranger. Le Comité économique et social européen invite les États membres de l'Union à participer à la formulation des grandes lignes d'une politique européenne des matières premières et de l'énergie, et à assumer leur responsabilité en faveur d'une politique durable des matières premières en Europe.

1.5 Le Comité économique et social européen estime que l'Union, en coopération étroite avec les États membres et l'ensemble des groupes d'intérêt, doit veiller à ce que l'approvisionnement en matières premières de l'industrie européenne ne soit pas mis en péril, et que les matières premières soient mises à disposition sur le marché mondial à des prix raisonnables. Pour atteindre ces objectifs, l'Union européenne doit veiller à combattre les pratiques de concurrence déloyale et les tendances protectionnistes, tant à travers des organisations multilatérales, telles que l'OMC, l'OCDE et l'OIT, qu'au plan bilatéral. Le dialogue intensif avec les acteurs politiques et industriels, qui ont une influence sur les marchés des matières premières, est un instrument central pour imposer ces objectifs.

1.6 Le Comité est convaincu que l'industrie européenne dispose de toutes les conditions pour attaquer de front les défis actuels et futurs qui émanent des mutations structurelles au sein de la concurrence mondiale. L'Europe est un espace industriel compétitif et le restera, et deviendra en même temps un espace économique durable si une politique novatrice globale est suivie, qui veille à la prospérité économique dans le respect équilibré des effets sociaux et environnementaux.

1.7 Pour finir, il importe de souligner que le taux élevé d'industrialisation en Europe fait que l'approvisionnement en matières premières joue un rôle important dans la réalisation des objectifs de Lisbonne. La dépendance relativement élevée de l'Europe à l'égard des importations de matières premières fossiles, métalliques et minérales comporte des risques non seulement concernant la sécurité de l'approvisionnement, mais

également en matière d'évolution des prix des matières premières, étant donné le niveau de la consommation mondiale. L'économie et la politique peuvent faire le nécessaire en prenant des mesures actives visant à augmenter l'efficacité des ressources, la promotion des innovations technologiques dans le domaine des matières premières et du recyclage, la substitution des matières premières non renouvelables par d'autres qui soient renouvelables, et la diversification de l'offre de matières premières en accélérant l'exploitation des sources de matières premières qui existent en Europe. Concernant le charbon, il s'agira également de voir si la perspective d'un charbon propre («Clean Coal»), sans incidence sur le climat, peut être envisagée. Au contraire, la seule sécurisation de la disponibilité en quantités à des prix concurrentiels serait trop limitée. S'agissant de la dimension extérieure, la limitation significative de l'utilisation croissante des sources d'énergie fossiles doit être une tâche politique générale. Le rôle de l'Union européenne dans ce processus devra être fixé au cours des prochains mois.

2. **Définition des problèmes**

2.1 Les matières premières sont le premier maillon d'une chaîne de création de valeur ramifiée. Elles sont, à une époque de mondialisation croissante, une condition indispensable pour la capacité de fonctionnement et les possibilités de développement et de croissance à long terme de toute économie nationale. Cela vaut pour les matières premières énergétiques comme pour d'autres matières premières métalliques, minérales et biologiques, qui représentent des apports premiers irremplaçables pour l'industrie. L'Europe présente à l'égard de nombreuses matières premières une dépendance vis-à-vis des importations dont il a été jusqu'ici insuffisamment tenu compte, mais dont on prend davantage conscience lorsque les prix augmentent. Les explosions de prix des sources d'énergie fossiles, du charbon et de l'acier en sont un exemple concret.

2.2 L'on n'a souvent qu'une vague idée de l'importance des différentes matières premières. Cela est probablement dû au fait que les matières premières, comparées à l'ensemble des autres facteurs, n'ont qu'une importance secondaire, bien que celles-ci, à la différence d'autres facteurs de production, ne soient pas remplaçables, au moins à court terme. Une rupture de l'approvisionnement, sans parler d'un arrêt total des livraisons, provoque donc souvent des baisses de production significatives. Les mouvements de prix sur les marchés des matières premières se répercutent pratiquement sans limite sur les coûts des secteurs de production se trouvant en aval, et influencent donc par ce biais l'ensemble de l'économie. À cet égard, les aspects sociaux ne doivent pas être négligés.

2.3 La croissance fulgurante de l'économie dans d'autres régions du monde (la Chine, l'Inde, etc.) a eu pour effet d'augmenter de manière considérable l'utilisation des sources énergétiques et des matières premières industrielles dans la dernière décennie.

2.4 Il est important de noter aussi la répartition régionale des matières premières et l'écart entre la localisation des réserves et leur lieu d'utilisation. L'Europe est en particulier à cet égard une région qui présente aujourd'hui déjà un besoin élevé d'importation de matières premières et de sources d'énergie fossiles, et dont la dépendance à l'égard des importations ne fera qu'augmenter avec le temps.

2.5 L'approvisionnement en énergie est le carburant de l'économie européenne. Étant donné le caractère non renouvelable de nombreuses sources d'énergie, l'augmentation considérable des prix, l'influence des événements politiques ou des conflits sur la sécurité d'approvisionnement et des «politiques énergétiques» nationales, souvent sans effets sur le contexte mondial, l'Europe vit avec un niveau de risque élevé concernant son approvisionnement.

3. **La situation mondiale**

3.1 Bien que les allégations précédentes soient valables pour de nombreuses matières premières, les paragraphes qui vont suivre analysent principalement, à titre d'exemple, la situation des matières premières énergétiques, car elle présente à l'heure actuelle des évolutions critiques (variations des prix du pétrole, arrêt des livraisons de gaz russe), l'on dispose d'une information abondante et des mesures politiques ont déjà été discutées.

3.2 La production mondiale de pétrole est passée en 2004 à 3.847 millions de tonnes. Jusqu'à la fin de l'année 2004, ce sont environ 139 milliards de tonnes qui ont été extraites à l'échelon mondial depuis le début de l'exploitation pétrolière, dont la moitié au cours de ces 22 dernières années. Ce qui signifie que 46 % des réserves de pétrole brut conventionnel identifiées jusqu'à présent ont déjà été exploitées.

3.3 Dans ce contexte, le rôle de la Chine doit être évoqué en particulier, étant donné que la Chine est passé, au cours des vingt dernières années, du statut d'exportateur net de pétrole brut à celui d'importateur net, et qu'en raison de sa croissance économique fulgurante, elle aura de plus en plus recours à l'avenir aux ressources disponibles dans le monde entier.

3.4 En outre, d'autres événements comme la guerre d'Irak, les tempêtes en Amérique, le blocage des investissements qui ont abouti à des engorgements des capacités de transport et d'extraction, des suppressions temporaires de livraison dues à des grèves, ainsi que des spéculations ont contribué à ce que les prix du pétrole, et ceux du gaz un peu plus tard, augmentent sensiblement. Malgré tout, les prix réels (donc compte tenu de l'inflation) sont encore actuellement inférieurs à ceux du début des années 1980.

3.5 Parallèlement à ces variations de prix, la question de la disponibilité des sources d'énergie fossiles se pose naturellement aussi. Fin 2004, le potentiel total de pétrole brut conventionnel était d'environ 381 milliards de tonnes. La répartition régionale est la suivante: les pays du Proche-Orient disposent d'environ 62 % des réserves mondiales, l'Amérique d'environ 13 % et la Communauté des États indépendants (CEI) de 10 %. Il convient ici d'observer qu'en Amérique du Nord, près des deux tiers de l'ensemble du potentiel estimé ont déjà été exploités, tandis que dans la CEI, cette proportion n'est que d'un bon tiers et au Proche Orient, à peine un quart.

3.6 La situation du gaz naturel n'est pas très différente. L'ensemble du potentiel mondial de gaz naturel conventionnel représente environ 461 mille milliards de mètres cubes, ce qui du point de vue du contenu énergétique, correspond à peu près au potentiel total de pétrole. Plus de la moitié des réserves de gaz naturel se concentre dans trois pays (la Russie, l'Iran et le Qatar). On estime que les ressources supplémentaires en gaz naturel représentent environ 207.000 milliards de mètres cubes. À l'heure actuelle, à peine 18 % des réserves de gaz naturels identifiées jusqu'à présent ont été exploitées. La consommation de gaz naturel a atteint en 2004 un pic historique avec environ 2,8 mille milliards de mètres cubes. Les plus grands consommateurs de gaz naturel sont les États-Unis, suivis de la Russie, l'Allemagne, la Grande-Bretagne, le Canada, l'Iran et l'Italie.

3.7 Les réserves les plus importantes encore disponibles sont celles de charbon. D'après la consommation mondiale de charbon en 2004, les réserves de houille du début 2005 devraient encore durer 172 ans, et celles de lignite 218 ans. En 2004, le charbon représentait 27 % de la consommation d'énergie primaire dans le monde. Elle n'était dépassée que par la consommation de pétrole. Sur ces 27 %, la houille représente 24 % et la lignite 3 %. Le charbon, représentant en 2004 environ 37 % de la production d'électricité, était la principale matière première source d'énergie du monde.

3.8 La répartition des gisements de charbon est plus équilibrée que celle du pétrole brut et du gaz. Certes, la Russie dispose également d'une part substantielle des ressources mondiales, mais les régions d'Amérique du Nord, d'Asie, d'Australie et d'Afrique du Sud, nettement plus mal loties en ce qui concerne le pétrole brut et le gaz naturel, possèdent, elles aussi, des gisements importants de charbon. Au sommet de la pyramide, la concentration des réserves mondiales de charbon est cependant considérable. Près des trois quarts des réserves sont concentrés dans seulement quatre pays: les États-Unis, la Russie, la Chine et l'Inde. En ce qui concerne le charbon, l'Union européenne dispose aussi de gisements considérables, contrairement à la situation du pétrole et du gaz. Cependant, on observe de grandes différences de qualité. Concernant le charbon à coke, qui n'est produit que dans un nombre limité de régions, et pour lequel il existe une demande mondiale relativement équilibrée, environ 35 % de la production totale est commercialisée sur le marché international. Dans l'ensemble, à l'heure actuelle, ce sont seulement 16 % de la production mondiale de charbon qui sont commercialisés sur le marché international. En ce qui concerne l'offre à l'exportation, la concentration par pays est également considérable et la concentration par entreprise augmente, elle aussi, de jour en jour. L'offre à l'exportation pour le charbon à coke, pour prendre un exemple, provient pour plus de 60 % d'Australie, tandis que 50 % de toutes les exportations de coke proviennent de Chine.

3.9 L'évolution du prix du charbon a été comparable ces dernières décennies à celle du pétrole brut et du gaz naturel, mais à un niveau nettement plus faible du point de vue du contenu énergétique. Du point de vue des matières premières, justement, il ne faut pas oublier que le charbon peut être utilisé non seulement comme source d'énergie, qu'il a une fonction incontournable dans la production de fonte brute, mais qu'il peut aussi avoir une multiplicité d'utilisations en tant que carburant, pour diverses applications chimiques ou dans l'industrie des matériaux de construction. Il convient de tenir compte du fait que le charbon est utilisé autant que faire se peut, pour des raisons environnementales, avec des technologies modernes, propres et efficaces, parmi lesquelles des technologies de piégeage et séquestration du CO_2 en raison du facteur très élevé d'émission de gaz à effet de serre.

3.10 S'il fallait souligner davantage l'importance de la sécurité d'approvisionnement, le document World Energy Outlook *(Perspectives énergétiques mondiales)* de l'Agence internationale de l'énergie (AIE) indiquait en novembre 2005 que la consommation mondiale d'énergie était en constante augmentation. Si le comportement des consommateurs ne change pas, la demande mondiale en énergie augmentera d'ici en 2030 de plus de la moitié, pour atteindre 16,3 milliards de tonnes d'équivalent pétrole. Les incidents survenus au tout début de l'année 2006, lorsque l'arrêt des livraisons de gaz de la Russie à l'Ukraine a provoqué également une baisse des livraisons vers l'Europe centrale et occidentale, peuvent être un premier indice des éventuels scénarios futurs d'approvisionnement, si la dépendance de l'Europe à l'égard des importations d'énergie devait encore augmenter. C'est pourquoi la mise en oeuvre des deux Livres verts de la Commission sur «La sécurité d'approvisionnement» et «L'efficacité énergétique» ainsi qu'un débat large et constructif sur le nouveau Livre vert pour une stratégie européenne en matière d'énergie sont également à considérer comme un objectif prioritaire.

3.11 Dans ce contexte, il convient de noter que ces prévisions de l'AIE vont à l'encontre de la protection du climat. Au lieu de la nécessaire réduction des émissions de gaz à effet de serre, qui s'impose pour des raisons de protection contre les changements climatiques, cette projection de l'AIE signifierait d'ici à 2030 une augmentation des émissions de CO_2 d'au moins 52 %. La limitation significative de l'utilisation croissante des émissions de carbone issues des sources d'énergie fossiles doit donc être une tâche politique générale. Le rôle de l'Union européenne dans ce processus devra être fixé au cours des prochains mois.

3.12 L'énergie nucléaire est évoquée par des voix très diverses comme solution possible au problème de l'effet de serre. Outre la question des risques, celle de la sécurité d'approvisionnement doit également être abordée. Les réserves d'uranium sont réparties à l'échelle mondiale sur un nombre restreint de pays. Les principales régions d'où l'uranium est extrait se trouvent aujourd'hui en Australie, en Amérique du Nord, dans quelques États africains et dans les pays de la CEI. On s'attend également à trouver des gisements spéculatifs en Chine et en Mongolie. Un développement de l'énergie atomique à usage pacifique, en particulier en Chine, pourrait aboutir en trente ans à une pénurie d'uranium.

3.13 Autour de 12 % du pétrole brut est utilisé à la production de produits pétrochimiques. Les matières synthétiques représentent une catégorie importante de produits pétrochimiques. En 2004, 224 millions de tonnes de matière plastique ont été produites dans le monde. 23,6 % d'entre elles provenaient d'Europe occidentale. D'après les prévisions actuelles, l'utilisation des matières synthétiques dans le monde va encore augmenter: on prévoit que d'ici à 2010, leur consommation par personne augmentera de 4,5 % par an. L'Europe de l'Est et le Sud-est asiatique représentent d'importants marchés de croissance.

3.14 Parallèlement aux sources d'énergie fossiles, les minerais représentent également d'importantes matières premières pour l'économie européenne. Il convient en l'occurrence de souligner en particulier le minerai de fer. En 2004, on a produit dans le monde plus d'un milliard de tonnes d'acier. Comparé à d'autres matériaux, on produit considérablement plus d'acier. Concernant le minerai, il s'avère qu'en 2004, 1,25 milliard de tonnes de minerai de fer ont été consommées, alors que les autres volumes de consommations de minerai étaient dix ou vingt fois plus faibles: la bauxite (146 millions de tonnes), le minerai de chrome (15,5 millions de tonnes), le minerai de zinc (9 millions de tonnes) et le minerai de manganèse (8,2 millions de tonnes).

3.15 Les réserves de minerai de fer que l'on estime exploitables à des fins économiques ont été évaluées en 2005 par la société américaine de géologie à un volume de fer d'environ 80 milliards de tonnes, ce qui représente plus de cent fois les besoins actuels. Si l'on considère les réserves que l'on estime aujourd'hui non commercialisables, l'ensemble du volume de celles-ci atteint alors environ 180 milliards de tonnes de fer. Malgré l'importance de ces réserves, on part du principe que le minerai de fer sera lui aussi commercialisé à l'avenir à un niveau de prix élevé. La principale raison à cela est certainement le fait que trois grandes entreprises (CVRD, BHP et Rio Tinto) dominent le marché, avec au moins 75 % de parts de marché du minerai de fer produit dans le monde entier. En

outre, il faut prévoir également des engorgements dans le transport maritime, occasionnant une augmentation des coûts du transport et donc des prix d'achats du minerai pour l'industrie européenne de l'acier.

3.16 En matière de garantie de la production européenne de fer et d'acier, il convient d'étudier également la disponibilité du charbon et du charbon à coke. L'exportation de charbon à coke en provenance des États-Unis va diminuer, ce qui va élargir la position sur le marché du Canada et de l'Australie. Si l'on veut toutefois garantir l'approvisionnement sur le plan mondial, il est nécessaire de développer en continu les capacités de ces pays. La Chine va, sous réserve du développement de cokeries, renforcer sa position en tant que fournisseur de coke bien que d'autres pays se soient mis à développer de nouvelles capacités de cokeries pour leur marché national.

3.17 La ferraille est une matière première tout aussi importante pour l'industrie de l'acier. Le commerce mondial de ferraille a augmenté considérablement ces dernières années. Cependant, la longue durée de vie des produits en acier ne permet pas à l'offre de ferraille de répondre à la demande, ce qui a pour effet que le marché de la ferraille, aujourd'hui déjà très tendu, va encore augmenter substantiellement. On part du principe que malgré la détente constatée ces derniers mois, les prix de la ferraille, qui avaient triplé entre 2002 et 2004, vont de nouveau augmenter sur le long terme.

3.18 D'autres matières premières métalliques telles que le manganèse, le chrome, le nickel, le cuivre, le titane et le vanadium sont des matériaux d'alliage importants qui influencent fortement les propriétés du matériau principal. Ces métaux doivent être importés en Europe, comme le palladium, matière première importante pour le domaine des hautes technologies.

3.19 Pour ces matières premières, mais également pour de nombreuses autres, les quantités disponibles actuellement sont suffisantes et donc les augmentations de prix qui sont observées à l'heure actuelle ne sont pas le signe d'un épuisement de ces ressources à moyen terme. Cela ne signifie pas pour autant que les mouvements de l'offre et de la demande soient exclus ni que les mouvements des prix puissent être le fruit du hasard. En effet, à court terme, l'offre de matières premières est peu flexible, du fait de la longueur des délais de réalisation des projets d'exploration à forte intensité de capitaux. Dans des situations où la demande en matières premières est forte, les pénuries et les augmentations de prix sont tout à fait possibles. Cette remarque vaut également pour les capacités de transport, qui limitent également la disponibilité des matières premières (d'importation). Les réserves et les ressources globalement suffisantes limitent certes les risques de distorsion d'approvisionnement sur le plan quantitatif mais n'offrent aucune protection contre les augmentations de prix à court ou à moyen terme. De même, on se gardera de négliger, dans l'évaluation globale des risques d'approvisionnement et des mouvements des prix sur le marché international des matières premières, le rôle des interventions politiques et les comportements de type monopole ou oligopoles pratiqués par des entreprises en position dominante sur le marché.

3.20 C'est d'autant plus vrai qu'une grande partie de la production, non seulement des matières premières énergétiques importantes mais aussi des matières premières métalliques, est concentrée sur certaines régions du monde et sur certaines entreprises, et que cette concentration a augmenté depuis le début des années 1990, du moins en ce qui concerne les matières premières métalliques. C'est ainsi que le Chili a pratiquement triplé sa production de cuivre par rapport à 1990 et que l'Australie produit près de 40 % de la bauxite mondiale. De même, le Brésil a considérablement amélioré sa position en tant que fournisseur de bauxite, au point de devenir le deuxième producteur mondial, ce qui souligne l'importance de l'Amérique du Sud parmi les fournisseurs de métaux. La même observation vaut pour le minerai de fer, dont près de 30 % de la production provient du Brésil. Parmi les États membres de l'Union européenne, seule la Suède a une production de minerai de fer digne d'être mentionnée, qui ne représente toutefois qu'environ 1,6 % de la production mondiale totale.

4. **L'industrie européenne**

4.1 L'industrie, de par sa contribution à l'emploi et à la création de valeur ajoutée, reste aujourd'hui encore capitale pour l'économie de l'Union. Elle est le principal élément de la chaîne de création de valeur dans la production de biens matériels. Sans l'existence de biens industriels finis, de nombreux services seraient tout simplement impossibles. La production industrielle ne va donc pas perdre sa position cruciale de source de la prospérité. L'on ne peut donc faire l'économie d'une garantie d'approvisionnement en matières premières pour l'industrie. Dans le cas des matières premières fossiles, et pour bon nombre de métaux, il existe une disparité entre les gisements et la consommation. Ceci pourrait être, même en Europe, à l'origine de distorsions du marché en raison des structures oligopoles dans les pays fournisseurs. Si l'on veut réduire à l'avenir la dépendance de l'Europe à l'égard des importations, il convient d'adopter des mesures dans ce sens pour toutes les matières premières, comme le demande le Livre vert sur la sécurité d'approvisionnement pour l'énergie.

4.2 Les statistiques montrent que le secteur industriel européen présente des différences substantielles, aussi bien en matière d'efficacité des matières premières, que d'efficacité énergétique. On peut donc dire qu'il existe à l'échelle de l'Europe des potentiels d'économies qui devraient être réalisés en priorité, en vue de réduire la dépendance globale et de renforcer le développement des activités.

4.3 Il est un secteur qui voit l'avenir positivement, en dépit de la dépendance à l'égard des importations de ses matières premières. L'industrie européenne de l'acier est compétitive sur le marché mondial, étant donné qu'elle a déjà surmonté la mutation structurelle et qu'elle en a tiré les bonnes leçons. Ce processus de consolidation a permis l'émergence d'une structure qui permet aux entreprises, même dans les moments difficiles sur le plan économique, de réaliser des bénéfices corrects. Des pays comme la Chine et l'Inde ont encore à accomplir leur nécessaire mutation structurelle.

4.4 Dans l'Union européenne elle-même, l'industrie de l'acier dispose de chaînes de création de valeur intactes et productives, dans lesquelles l'acier joue un rôle central. A ceci s'ajoutent des avantages dans le domaine de l'infrastructure et de la logistique. Dans un espace relativement limité, relié par des techniques de transports de bonne qualité aux réseaux ferroviaires, fluviaux et routiers internationaux, les fournisseurs et les clients se retrouvent sur le marché européen de l'acier, ce qui est source d'avantages correspondants en matière de concurrence.

4.5 En outre, les entreprises européennes de l'acier ont entrepris des efforts de grande envergure et investi des sommes considérables dans la protection de l'environnement et l'efficacité énergétique. Elles ont le taux de recyclage le plus élevé après les États-Unis, utilisent beaucoup de ferraille dans la production et économisent ainsi les ressources. La consommation de réducteurs chimiques dans les hauts fourneaux est aussi sensiblement inférieure à celle de nombreux pays extra-européens.

4.6 En dépit de cette atmosphère positive dans l'industrie européenne de l'acier, il faut toutefois garder à l'esprit que la dépendance des matières premières à l'égard des importations, des prix élevés de l'énergie et le renforcement des mesures destinées à la protection de l'environnement, va avoir pour effet notamment que la phase liquide ne pourra plus être réalisée en Europe, et ce à moyen terme, mais pourrait être délocalisé dans des régions pouvant proposer une meilleure sécurité d'approvisionnement et des prix de l'énergie raisonnables. Étant donné que cela n'est pas uniquement le cas du fer, mais aussi de l'aluminium et d'autres métaux, il est possible que cela ait pour conséquence en Europe d'importantes pertes d'emploi qui ne pourront être compensées qu'à travers la recherche et le développement dans les domaines de l'efficacité des ressources et de l'efficacité énergétique ainsi que par le développement de produits et des services industriels innovants. Une délocalisation de la phase liquide dans des pays dont les normes environnementales sont moins exigeantes et les prix de l'énergie plus faibles ne contribuent effectivement pas, du point de vue mondial, à un «développement durable», elle ne fait qu'affaiblir la position de l'Europe.

5. **Scénarios alternatifs concernant les matières premières et tendances technologiques**

5.1 Si la croissance de l'économie mondiale continue à avoir pour origine principale l'utilisation de matières premières fossiles, il faut s'attendre, avant même le tarissement des sources de matières, à une augmentation des problèmes de protection du climat en raison des émissions accrues de gaz à effet de serre. Ainsi, l'AEI prévoit, dans son étude sur les perspectives énergétiques mondiales pour 2006, une augmentation des émissions de CO_2 dans le monde de plus de 52 % par rapport à 2004. En revanche, des estimations indiquent que les émissions de CO_2 des pays industrialisés dans le monde doivent être réduites de 80 % d'ici à 2050 si l'on veut contenir durablement les changements climatiques dans des proportions supportables pour les êtres humains et pour l'environnement. Il est donc nécessaire de développer des technologies permettant de limiter clairement les émissions de gaz à effet de serre.

5.2 On présente souvent comme première option possible pour réduire les gaz à effet de serre d'utiliser davantage de sources d'énergie renouvelables. L'UE est précurseur dans ce domaine, lorsqu'elle fixe, dans le Livre blanc sur les sources d'énergie renouvelables ([1]), l'objectif d'une proportion de 12 % d'énergies primaires issues de sources d'énergie renouvelables en 2010. Cependant, il ne suffit pas pour atteindre cet objectif de créer de nouvelles installations dans les domaines de la biomasse ou des énergies éolienne et solaire. Il s'agit surtout de réduire de manière visible l'augmentation de la consommation d'énergie qui est constante jusqu'à présent. Il convient d'exploiter les potentiels d'économie à tous les niveaux de la création de valeur, de la consommation, et du stockage. La promotion ciblée du progrès technique offre ainsi la possibilité d'émettre à l'avenir moins de gaz à effet de serre, et améliore également la compétitivité de l'industrie européenne.

5.3 L'agence européenne pour l'environnement parvient en 2005 à la conclusion, qu'il serait possible en 2030 de mettre à disposition entre 230 et 300 millions de tonnes/an de biomasse (correspondant à 9,6 ou 12,6 x10 joule) sans influencer négativement l'environnement, et d'assurer un autoapprovisionnement considérable de l'UE avec des produits agricoles. Ceci représenterait environ 20 % de l'utilisation actuelle d'énergie primaire de l'Union des 25. On produirait alors par année 100 millions de tonnes à partir de déchets, 40 à 60 millions de tonnes à partir de produits forestiers ainsi que 90 à 140 millions de tonnes à partir de produits agricoles. Outre la production d'énergie à partir de matières premières biogènes, un large éventail de produits qui n'ont actuellement qu'une condition de niche pour des raisons de prix, pourrait être élaboré. Des combinaisons intelligentes de matières premières et de transformation et de nouvelles stratégies de valorisation pourraient par exemple rendre des matières synthétiques biologiques très prochainement compétitives.

5.4 Une augmentation croissante de l'utilisation de matières premières renouvelables est indispensable à l'échelle mondiale. À l'heure actuelle, les sources d'énergie et de matières premières renouvelables ont été trop peu considérées par la promotion de la technologie et de la recherche. Dans la situation actuelle des prix et des coûts, différentes mesures de commercialisation doivent permettre de garantir un développement plus large du marché et des techniques.

5.5 Dans le cas du potentiel de la biomasse agricole, il convient de tenir compte du fait que la surface cultivée disponible par habitant de la population mondiale subit une évolution dramatique. Aujourd'hui, on dispose pour cultiver des céréales d'à peu près autant de surface qu'en 1970, alors que nous étions à cette époque près de trois milliards d'habitants de moins, ce qui signifie qu'en 1970, on cultivait environ 0,18 hectares par personne dans le monde, contre à peine 0,11 hectares aujourd'hui. La tendance va se renforcer étant donné que l'érosion, la salinisation ou la sécheresse provoquent chaque année la perte d'environ sept millions d'hectares de surface agricole, et plus d'un quart de l'ensemble des sols utilisés sont aujourd'hui considérés comme étant menacés.

5.6 D'après les estimations de la FAO, les pays en développement devraient doubler leurs importations de céréales dans les vingt prochaines années. Pour cette raison, les céréales seront à l'avenir rares, et plus chères. Et donc les besoins en alimentation pour les animaux, tout comme la demande en matières premières renouvelables dans les pays développés se trouvera davantage en concurrence avec les besoins en nourriture des pays en développement. Les besoins en fourrage pourraient être réduits si l'on diminuait la consommation élevée de viande, ce qui permettrait une plus grande disponibilité de calories alimentaires étant donné que la consommation en fourrage occasionne environ 90 % de pertes du contenu en énergie. Il faudra donc en particulier encourager une meilleure utilisation de plantes et végétaux lignocellulosiques ainsi que des produits (bois, paille, herbe, pour nommer les classiques). Étant donné le besoin important en recherche et développement qui apparaît ici, il est urgent que le programme cadre de recherche de l'UE modifie son orientation en faveur d'une base d'énergies et de manières premières renouvelables et en faveur de l'efficacité.

5.7 Dans ce contexte, il est compréhensible que la conversion à des sources d'énergie et des matières premières industrielles renouvelables ne constituent qu'une partie de la solution au problème. Il s'agit également de mettre en œuvre des technologies utilisant nettement moins d'énergie et de matières

([1]) Communication de la Commission intitulée: *«Énergie pour l'avenir: les sources d'énergie renouvelables (Livre blanc établissant une stratégie et un plan d'action communautaires)»*.

premières qu'aujourd'hui pour produire un service équivalent. Ainsi, l'industrie de l'acier a pu diminuer au cours des quarante dernières années sa consommation d'énergie ainsi que ses émissions de CO_2 d'environ 50 %. Pour réaliser d'autres potentiels d'économies, le projet ULCOS (Ultra Low CO_2 Steel Making) initié par l'industrie européenne de l'acier en coopération avec des organisations de recherche prévoit une nette réduction des émissions et de ce fait une avancée en direction d'un processus de production de l'acier caractérisé par l'efficacité énergétique. Aujourd'hui déjà, un procédé de réduction développé dans les années 1980 permet des exigences plus faibles à l'égard de la qualité du charbon et une réduction allant jusqu'à 30 % des émissions de CO_2 par rapport aux procédés des hauts fourneaux.

5.8 L'augmentation de l'efficacité est la réussite d'une stratégie prometteuse en vue de réduire les coûts, de protéger les ressources et de garantir les emplois. En effet, dans les entreprises de transformation, le coût des matériaux représente avec 40 % en moyenne de l'ensemble des coûts le poste principal. L'utilisation efficace des matières premières contribue, pour une même performance économique, aussi bien à réduire les coûts qu'à favoriser l'environnement à travers une consommation de ressources plus faible. Les entreprises peuvent, grâce à des initiatives et des programmes nationaux proposant des idées pour améliorer l'efficacité, comme par exemple des projets de recherche et de concours, être motivées pour utiliser ce potentiel. C'est précisément dans les petites et moyennes entreprises que la conscience des éventuels potentiels d'économie et d'efficacité dans l'utilisation des matériaux doit être éveillée, grâce à la promotion de méthodes de gestion appropriées telles qu'EMAS ou ISO 14001.

5.9 L'utilisation des gisements de matières premières disponibles dans l'Union européenne, en particulier ceux de charbon, doit s'effectuer à un niveau technique élevé. L'on ne peut encourager un développement accru des capacités que si la perspective d'un charbon propre («Clean Coal») est également réalisée, et ce pour des raisons de protection contre les changements climatiques.

5.10 Les innovations technologiques en matière de développement de nouveaux matériaux disposant de propriétés améliorées pour la production, la transformation et l'utilisation ainsi qu'une augmentation du taux de recyclage, offrent d'autres solutions pour échapper à la dépendance à l'égard des importations de matières premières. Dans ce domaine, il s'agit d'associer une augmentation substantielle de l'efficacité des matières premières avec le développement de produits novateurs. Cette perspective mène à des modifications de la demande du marché pour différentes matières premières. Cela permettrait l'émergence d'un potentiel de croissance industriel induit par des initiatives de recherche qui proposerait des avantages aussi bien en termes industriels, d'emploi et de politique de l'environnement par rapport aux procédés hérités du passé.

5.11 Parallèlement aux économies directes dans l'industrie, il convient toutefois de garder à l'esprit que d'importants potentiels d'économies se trouvent dans les ménages et les transports. Des logements utilisant une faible quantité d'énergie, ou une énergie passive, permettent de grandes économies d'énergie primaire, aussi bien pour le chauffage que pour la production de froid. Associé à des technologies efficaces de mise à disposition telles que les chaudières à valeur calorifique ou les pompes à chaleur, il est possible d'atteindre des potentiels qui peuvent aller jusqu'à 90 % par rapport à la moyenne actuelle. Dans le domaine du transport individuel, il est également possible d'envisager sérieusement de réaliser jusqu'à quatre fois plus d'économies qu'actuellement, grâce à l'optimisation des technologies des moteurs et des comportements des utilisateurs.

Bruxelles, le 5 juillet 2006.

La Présidente
du Comité économique et social européen
Anne-Marie SIGMUND

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant le Système européen de statistiques intégrées de la protection sociale (SESPROS)»

[COM(2006) 11 final — 2006/0004 (COD)]

(2006/C 309/17)

Le 10 février 2006, le Conseil a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 2 juin 2006 (rapporteuse: M^me^ SCIBERRAS).

Lors de sa 428^e^ session plénière des 5 et 6 juillet 2006 (séance du 5 juillet 2006) le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 162 voix pour et 5 abstentions.

1. **Recommandations**

1.1 Le CESE souligne que, en vue de renforcer la dimension sociale de la stratégie de Lisbonne, les États membres devraient conférer, à travers le nouveau cadre, un poids politique plus important à l'objectif de modernisation et d'amélioration de la protection sociale. La dimension sociale est essentielle pour relever les défis suscités par la mondialisation et une population vieillissante. Les différents objectifs de la stratégie de Lisbonne, à savoir une croissance économique durable, des emplois plus nombreux et de meilleure qualité, ainsi qu'une cohésion sociale renforcée, doivent être également défendus et conservés ([1]).

1.2 Le CESE estime que le système européen de statistiques intégrées de la protection sociale (SESPROS) est important dans le cadre des méthodes ouvertes de coordination dans les domaines de l'inclusion sociale et des retraites.

1.3 Il convient d'adopter une démarche analytique fondée sur des indicateurs fiables et comparables, élément essentiel pour brosser un tableau fidèle des progrès ou plus généralement de l'évolution enregistrés dans la réalisation des objectifs. Le CESE considère qu'il y a lieu, outre la rationalisation statistique, de concevoir des indicateurs qualitatifs.

1.4 Les États membres peuvent néanmoins rencontrer des difficultés pour financer la collecte des statistiques nécessaires. La capacité des États membres à rassembler les informations doit donc être examinée. De surcroît, le coût, même minimal, que cette activité dont le financement n'est pas prévu occasionne à chaque État devrait être estimé à l'avance. Le CESE se réjouit de l'aide financière que la Commission prévoit d'octroyer aux États membres en vue de perfectionner le système actuel.

1.5 Il importe également que la sélection d'indicateurs soit le reflet de critères autres que monétaires, correspondant aux besoins des individus, par exemple l'accès, la qualité et la participation ([2]).

1.6 Il est en outre essentiel de procéder au collationnement précis des statistiques afin que les gouvernements des États membres adaptent les systèmes actuels de sécurité sociale aux besoins de leur société et qu'ils répondent aux attentes de pans de la société qui ne sont pas pris en charge par les systèmes de protection sociale en vigueur.

1.7 Cela contribue également à la mise en place et à la promotion de programmes ciblés destinés aux groupes sociaux vulnérables et marginalisés afin notamment d'éradiquer la pauvreté infantile.

1.8 La coopération dans le domaine de la protection sociale s'est, dans l'ensemble des États membres, fortement renforcée ces dernières années. L'objectif de l'action proposée visant à harmoniser les données relatives aux statistiques communautaires de la protection sociale ne peut être atteint que par la Communauté et non par les seuls États membres.

1.9 Les indicateurs ainsi que l'évaluation des performances économiques et du programme en faveur de l'emploi et de la croissance permettent d'apprécier les résultats de la stratégie de Lisbonne. Il convient de rattacher ces indicateurs aux indicateurs de la protection sociale, ce qui garantit une mesure optimale des résultats de la stratégie de Lisbonne dans son ensemble.

2. **Introduction**

2.1 Afin d'atteindre les objectifs fixés dans la stratégie de Lisbonne, il faut analyser la dimension de la protection sociale et veiller à ce que ses différents buts et éléments soient visibles et comparables. Le nouveau cadre de la Commission pour la coordination ouverte dans le domaine de la protection sociale est un outil au service des États membres de l'Union européenne pour y parvenir. Comme le Comité l'a indiqué dans son avis sur la «Stratégie pour la coordination ouverte sur la protection sociale» ([3]), il faut créer de véritables indicateurs sur lesquels puisse s'appuyer cet outil.

([1]) Avis du CESE du 20 avril 2006 sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Travailler ensemble, travailler mieux: un nouveau cadre pour la coordination ouverte des politiques de protection sociale et d'inclusion sociale dans l'Union européenne» (rapporteur: M. Olsson). JO C 185 du 8.8.2006

([2]) Voir note de bas de page n°1.

([3]) Avis du CESE du 20 avril 2006 sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Travailler ensemble, travailler mieux: un nouveau cadre pour la coordination ouverte des politiques de protection sociale et d'inclusion sociale dans l'Union européenne» (rapporteur: M. Olsson). JO C 185 du 8.8.2006.

2.2 Les systèmes de sécurité sociale ont, dans l'ensemble des États membres, évolué au gré de leur histoire nationale et de circonstances particulières à l'origine des différents modes d'organisation nationaux.

2.3 La notion de «protection sociale» recouvre toutes les interventions d'organismes publics ou privés destinées à soulager les ménages et les individus du fardeau d'un ensemble défini de risques ou de besoins ([4]).

2.4 La protection sociale a connu une évolution considérable depuis le début des années 1990, lorsque deux recommandations du Conseil, la première (92/442/CEE) relative à la convergence des objectifs et politiques de protection sociale, et la seconde (92/441/CEE) portant sur les critères communs relatifs à des ressources et prestations suffisantes dans les systèmes de protection sociale, ont été à l'origine d'une certaine confusion ([5]).

2.5 D'autres communications sur la protection sociale ont accru l'attention accordée à cette thématique à l'échelon européen et contribué positivement à la définition d'une conception commune de la protection sociale en Europe (de la Porte, 1999 a) ([6]).

2.6 Aussi une analyse comparative effective a-t-elle été nécessaire. Elle s'est appuyée sur la coopération (déjà mise en place) et la coordination qui, pour l'essentiel, consiste à échanger des points de vue et des recommandations à partir des meilleures pratiques.

2.7 La question la plus délicate restait la détermination d'indicateurs communs. Il était nécessaire de réviser les systèmes existants de statistiques comparatives. Il a fallu analyser les caractéristiques, les causes et l'évolution de l'exclusion sociale et améliorer la qualité des données.

2.8 Les indicateurs ainsi que l'évaluation des performances économiques et du programme en faveur de l'emploi et de la croissance permettent d'apprécier les résultats de la stratégie de Lisbonne. Il convient de rattacher ces indicateurs aux indicateurs de la protection sociale, ce qui garantit une mesure optimale des résultats de la stratégie de Lisbonne dans son ensemble.

3. **Synthèse du document de la Commission**

3.1 Les systèmes de protection sociale sont, dans l'Union européenne, extrêmement développés. Leur organisation et leur financement relèvent de la responsabilité des États membres.

3.2 Le rôle de l'Union européenne est bien distinct, en ce sens qu'elle veille à protéger les citoyens établis dans chaque État membre et ceux qui changent d'État de résidence conformément à la législation communautaire de coordination des systèmes nationaux de sécurité sociale.

3.3 Il est dès lors fondamental de s'entendre sur un ensemble d'indicateurs communs, ce qui suppose que les États membres s'engagent à mettre au point des instruments essentiels, tels SESPROS. Le cadre juridique de SESPROS proposé par la Commission «améliorera l'utilité des collectes de données actuelles en termes de ponctualité, de couverture et de comparabilité».

3.4 Comme convenu lors du Conseil européen d'octobre 2003 ([7]), un rapport conjoint annuel sur l'inclusion sociale et la protection sociale deviendra l'instrument essentiel de compte rendu dans le contexte de la rationalisation de la méthode ouverte de coordination (MOC) ([8]).

3.5 La communication de la Commission sur un nouveau cadre pour la coordination ouverte des politiques de protection sociale et d'inclusion sociale dans l'Union européenne insistait sur la nécessité de mettre en place une MOC plus forte et plus visible ([9]).

3.6 La proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant SESPROS présentée par la Commission met en évidence l'importance de la dimension sociale comme l'un des piliers de la stratégie de Lisbonne.

3.7 Ce règlement vise à instaurer un cadre pour le collationnement par les États membres de données relatives à la protection sociale. À l'heure actuelle différentes méthodes sont utilisées à les définitions varient d'un pays à l'autre, ce qui rend impossible la comparaison des données et, par conséquent, réduit l'utilité de ces données s'agissant de l'analyse des systèmes de protection sociale dans l'Union européenne.

3.8 Les objectifs de la proposition de la Commission pourront être mieux réalisés si l'établissement et l'analyse des statistiques sont effectués à l'échelon européen à partir d'une série de données harmonisées dans les différents États membres.

3.9 Le CESE estime lui aussi que la création d'un cadre juridique pour SESPROS contribuera à atteindre les objectifs de compétitivité, d'emploi et d'inclusion sociale énoncés dans la stratégie de Lisbonne et, partant, à améliorer les systèmes de protection sociale dans tous les États membres.

3.10 La méthode ouverte de coordination (MOC), qui facilitera les travaux en matière de protection sociale, suppose également l'existence de statistiques comparables et fiables dans le domaine de la politique sociale ([10]).

3.11 Les principaux éléments des règlements de la Commission sont:

— le système central qu'est SESPROS, qui couvre les flux financiers de dépenses et de recettes en matière de protection sociale,

— outre les systèmes centraux, l'ajout de modules concernant les bénéficiaires de pensions et les bénéficiaires sociaux nets.

4. **Méthodologie de SESPROS**

4.1 Conçue à la fin des années 1970, la méthodologie de SESPROS répond à la nécessité de disposer d'un instrument spécifique permettant de suivre d'un point de vue statistique la protection sociale dans les États membres de l'Union européenne ([11]).

([4]) «Social Benchmarking, Policy-making and New Governance in the EU», Caroline de la Porte.
([5]) Définition extraite du manuel SESPROS (1996).
([6]) «Social Benchmarking, Policy-making and New Governance in the EU», Caroline de la Porte.
([7]) Conseil européen de Bruxelles des 16 et 17 octobre 2003, conclusions de la présidence.
([8]) COM(2006) 11 final, 2006/2004 (COD).
([9]) COM(2005) 706 final.
([10]) COM(2003) 261 final.
([11]) COM(2003) 261 final.

4.2 Le manuel SESPROS 1996 établissait un système extrêmement détaillé de classification des prestations sociales.

4.3 La méthodologie révisée dans le manuel SESPROS offre plus de souplesse, ce dont manque dans une certaine mesure la compilation des statistiques effectuée par Eurostat.

4.4 Cette flexibilité peut notamment être accrue en passant à un système central assorti de modules ([12]).

4.5 Le système central correspond aux informations classiques concernant les recettes et les dépenses de protection sociale publiées chaque année par Eurostat.

4.6 Les modules contiennent des informations statistiques complémentaires relatives à des aspects particuliers de la protection sociale. Les thèmes couverts par les modules sont fonction des exigences de la Commission et des différents États membres ([13]).

4.7 Bien que les objectifs de SESPROS décrivent de manière exhaustive la protection sociale dans les États membres de l'Union européenne, la méthodologie de SESPROS ne comprend pas de statistiques sur des sujets importants, tels les services de santé, le logement, la pauvreté, l'exclusion sociale et l'immigration. Eurostat effectue un travail considérable de collationnement de ces statistiques et les États membres de l'Union européenne procèdent à un large échange d'informations en matière de protection sociale dans le cadre du système d'information mutuelle sur la protection sociale (MISSOC) ([14]). L'instauration d'un cadre juridique pour SESPROS permettrait toutefois une représentation plus complète et réaliste de la protection sociale dans les États membres.

Bruxelles, le 5 juillet 2006.

5. **Tendances dans le domaine de la protection sociale**

5.1 *Logement*

5.1.1 L'accessibilité financière du logement est un domaine nécessitant une évaluation. La mesure de la véritable accessibilité financière du logement doit tendre vers l'exhaustivité.

5.1.2 Les questions de cet ordre soulignent à quel point il importe de collationner les statistiques économiques et sociales des États membres dans l'intérêt du public; des indicateurs de durabilité devraient être conservés en tant qu'avertissement.

5.2 *Retraites*

5.2.1 De nombreux pays de l'Union européenne procèdent au collationnement de statistiques dans ce domaine.

5.2.2 Les projections des changements démographiques sont toutefois compliquées par la difficulté à estimer les chiffres de l'immigration. Il importerait peut-être d'intégrer des projections du niveau de l'immigration et ses effets probables sur la viabilité financière des régimes publics de retraite. Par conséquent, plus les données relatives aux flux d'immigration seront précises, mieux les statistiques seront à même de contribuer à la prise de décision.

La Présidente

du Comité économique et social européen

Anne-Marie SIGMUND

([12]) Manuel SESPROS 1996.
([13]) Manuel SESPROS 1996.
([14]) Manuel MISSOC 2004.

Avis du Comité économique et social européen sur «Les relations entre l'UE et la Communauté andine des nations»

(2006/C 309/18)

Le Comité économique et social européen a décidé, le 2005, conformément à l'article 29, paragraphe 2, du règlement intérieur, d'élaborer un avis sur le thème: *«Les relations entre l'Union européenne et la Communauté andine des nations»*.

La section spécialisée «Relations extérieures», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 1er juin 2006 (rapporteur: M. MORENO PRECIADO).

Lors de sa 428e session plénière des 5 et 6 juillet 2006 (séance du 5 juillet 2006) le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 156 voix pour, 2 voix contre et 10 abstentions.

1. **Introduction**

1.1 La déclaration finale de la troisième rencontre de la société civile organisée Union européenne (UE)-Amérique latine et Caraïbes prônait «…l'instauration d'un véritable partenariat reposant sur un réseau d'accords entre l'Union européenne (UE) et les diverses entités de la région» et demandait l'ouverture des négociations avec la Communauté andine (CAN) ([1]).

1.2 Approuvée par le IIIème sommet des chefs d'État et de gouvernement UE-ALC ([2]), la «déclaration de Guadalajara» considère comme un «objectif stratégique commun» d'atteindre un accord d'association UE-CAN (semblable aux accords existants avec le Mexique et le Chili et à celui en cours de négociation avec le MERCOSUR) qui inclue une zone de libre-échange.

1.3 A l'occasion du sommet précité, il a été décidé d'effectuer une évaluation conjointe de l'état de l'intégration économique au sein de la Communauté andine. Cette évaluation a débuté en janvier 2005.

1.4 Jusqu'à présent, les pays de l'Union européenne n'ont pas tiré parti du potentiel économique et commercial de la Communauté andine. En effet, bien que l'UE soit le deuxième partenaire commercial de la CAN après les États-Unis, les échanges commerciaux entre les deux régions ne sont pas très importants. Les efforts consentis par les institutions de la Communauté andine pour approfondir son intégration favorisent la perspective d'un accord d'association, qui pourrait stimuler considérablement la croissance des échanges commerciaux UE-CAN, comme cela s'est déjà produit dans d'autres domaines.

1.5 D'autre part, dans le cadre de ses relations avec la société civile andine, le CESE a des contacts réguliers avec les deux entités représentant actuellement les partenaires sociaux de toute la région: le Conseil consultatif des travailleurs andin (CCLA) et le Conseil consultatif des employeurs andin (CCEA).

1.6 Les 6 et 7 février 2006, le CESE a organisé une audition à Lima avec la collaboration du Secrétariat général de la CAN, à laquelle ont participé les Conseils consultatifs des entreprises et des travailleurs, ainsi que d'autres associations andines de la société civile. Ce document reprend leurs importantes contributions. Tout en étant favorables à l'ouverture de négociations avec l'UE, les participants ont néanmoins signalé que l'association avec l'UE devait *tenir compte des asymétries existant entre les deux régions, éviter les modèles de développement dépendant, contribuer à réduire la dette sociale de la région et favoriser une réelle cohésion sociale*.

1.7 Cet avis servira à transmettre aux autorités respectives la position de la société civile organisée sur les relations avec la Communauté andine. Il s'inscrit dans le droit fil des propositions de la déclaration finale de la quatrième rencontre de la société civile UE-Amérique latine et Caraïbes, tenue à Vienne en avril 2006 (réitérant la nécessité que l'Union européenne contribue au renforcement des processus d'intégration en Amérique latine) et des recommandations finales du sommet des chefs d'État et de gouvernement UE-Amérique latine et Caraïbes de mai 2006 relatives à un possible accord d'association UE-CAN, figurant dans la déclaration finale.

> «Rappelant l'objectif stratégique commun défini dans la déclaration de Guadalajara, nous accueillons avec satisfaction la décision prise par l'Union européenne et la Communauté andine de lancer, en 2006, un processus visant à la négociation d'un accord d'association, comportant un dialogue politique, des programmes de coopération et un accord commercial».

2. **Situation dans les cinq pays andins**

2.1 Il serait difficile de résumer en quelques lignes la situation de ces cinq pays qui, malgré l'identité géographique que leur confère la cordillère des Andes, présentent une grande diversité en termes économiques, démographiques, politiques, etc. Par conséquent, ce document se limite à mettre en exergue certains des aspects les plus marquants actuellement dans chacun de ces pays.

2.2 La Bolivie est le plus pauvre des cinq partenaires andins et l'un des moins développés de toute l'Amérique latine. Si l'absence d'accès direct à la mer permet d'expliquer en partie cette situation, d'autres facteurs contribuent également à la pauvreté de ce pays, tels qu'une population peu nombreuse et de plus en plus touchée par le phénomène de l'émigration, une faible proportion de terres aptes à une agriculture compétitive, une dépendance historique vis-à-vis de ressources naturelles non diversifiées, l'exclusion des peuples indigènes, qui constituent actuellement la moitié de la population, et des tensions croissantes entre le centre traditionnel du pouvoir politique

([1]) Mexico, du 13 au 15 avril 2004.Une autre appellation, moins courante toutefois, est «Communauté andine des nations».

([2]) Guadalajara (Mexique), 28 et 29 mai 2004.

de l'Altiplano et les zones émergentes de pouvoir économique dans les plaines orientales. Ce pays est parvenu à trouver des solutions dans un cadre démocratique mais l'incertitude prolongée a porté préjudice à son développement économique. Le nouveau gouvernement en place depuis janvier 2006, entreprend de profondes réformes pour trouver une voie de développement sans pour autant porter atteinte à la sécurité juridique des investissements et au respect des engagements internationaux et des accords bilatéraux en vigueur.

2.3 La situation en Équateur est très semblable à celle que connaît la Bolivie: une importante population indigène et des différences considérables de nature politique et culturelle entre les plaines côtières et l'*altiplano*. Même si, ces dernières années, l'Équateur n'a pas connu le même niveau de conflit social ouvert que la Bolivie, l'instabilité politique y a été plus forte encore. Quelque 49 % ([3]) de la population de ce pays vivent en dessous du seuil de pauvreté. Les crises économiques de la dernière décennie et le phénomène de la «dollarisation» de l'économie ont contribué à l'augmentation de l'indice de pauvreté et à l'émigration de 10 % de la population active. Les envois de fonds qui, en 2004, atteignaient la somme de 1 740 millions de dollars, constituent la deuxième source d'entrée de devises, après le pétrole.

2.4 Le Pérou a suivi un autre chemin: après avoir subi une période de terrorisme (dans les années quatre-vingts et début des années quatre-vingt-dix), ce pays fût dirigé par un gouvernement (durant la présidence Fujimori) qui versa dans l'autoritarisme et la corruption. Malgré une croissance assez soutenue de l'économie, le gouvernement actuel n'est pas parvenu à introduire un véritable train de réformes politico-sociales et dispose d'un très faible soutien populaire. Quant à la CAN, bien que le secrétariat général soit sis à Lima, le Pérou a affiché certaines réticences à l'égard de divers aspects de l'intégration sous-régionale.

2.5 Le cas du Venezuela ([4]) est suivi avec attention dans toute la région, et ailleurs dans le monde, car au cours des dernières années, ce pays a été le théâtre de graves tensions politiques et sociales, d'une rivalité exacerbée entre partisans et opposants du président Chávez. L'économie vénézuélienne dépend de plus en plus des exportations du pétrole, qui affiche des prix internationaux élevés. Ceci permet au gouvernement de mener une politique internationale active et de disposer d'un budget important pour la mise en œuvre des politiques internes.

2.6 Malgré le degré élevé de violence politique et sociale, aggravé par le trafic de drogues, la Colombie est parvenue à préserver ses institutions démocratiques intactes ce qui n'est pas habituel en Amérique latine. Parallèlement à ces efforts politiques, la Colombie a également affiché des performances économiques remarquables. Mais, malgré la relative diminution de la violence en Colombie, les assassinats et enlèvements de syndicalistes, de journalistes, d'entrepreneurs et de membres d'associations de défense des droits de l'homme se poursuivent.

3. **L'intégration andine**

3.1 *Évolution institutionnelle*

3.1.1 La Communauté andine est le schéma d'intégration le plus ancien qui existe en Amérique du Sud. La Bolivie, la Colombie, le Chili, l'Équateur et le Pérou, pays fondateurs de la CAN, ont adopté en 1969 l'accord de Carthagène, créant ce qu'ils ont alors appelé le Pacte andin. Trois ans plus tard, le Venezuela a adhéré à ce pacte tandis qu'en 1976 le Chili se retirait. Les cinq membres actuels (Bolivie, Colombie, Équateur, Pérou et Venezuela) comptent ensemble quelque 120 millions d'habitants, et leur PIB total approximatif avoisine les 265.000 millions de dollars. Le marché intérieur représente 8,6 milliards de dollars.

3.1.2 Au cours de ses 35 années d'existence, ce groupe d'intégration est passé d'un schéma fondé sur une approche protectionniste (de substitution des importations), très courant dans les années soixante et soixante-dix, à une approche orientée vers le «régionalisme ouvert». Par ailleurs, il a connu diverses réformes institutionnelles visant à renforcer l'intégration, culminant dans la création de la Communauté andine en 1997. En conséquence, la CAN dispose d'une structure institutionnelle très développée et d'une réglementation communautaire assez complète.

3.1.3 Le système andin d'intégration (SAI) ([5]), créé par le protocole de Trujillo en 1996, vise la coordination entre ses organes pour approfondir et renforcer l'intégration andine. Il se compose d'organismes à caractère intergouvernemental et communautaire, dotés de fonctions exécutive, législative, juridictionnelle, délibératoire et de contrôle.

3.1.4 Les deux principaux organes de décision du système, le Conseil andin des ministres des affaires étrangères et la Commission de la communauté andine, sont des entités à caractère intergouvernemental. La Commission a pour mission de légiférer dans les domaines économique, commercial et des investissements. Quant au Conseil, il est compétent pour tout ce qui n'incombe pas à la Commission, notamment les questions politiques, sociales, environnementales, la politique de migration et la libre circulation des personnes ainsi que la coordination de l'action extérieure des divers organes communautaires.

3.1.5 L'organe politique suprême du SAI est le Conseil présidentiel andin, formé par les chefs d'État des pays membres. Il se prononce par le biais de déclarations ou de directives déterminant la direction que devront suivre les autres organes et institutions du SAI. La présidence de ce Conseil change tous les six mois, suivant l'ordre alphabétique, rotation qui s'applique également aux autres organes intergouvernementaux.

([3]) Indicateurs du millénaire — Division de statistique de l'ONU (15.10.2003).

([4]) Ce document (et les indicateurs qu'il contient) a été élaboré en considérant le Venezuela comme membre de la Communauté andine.

([5]) En principe, la Communauté andine se réfère à l'ensemble des institutions et des organismes, comprenant les États membres, tandis que le Système andin d'intégration gère, quant à lui, les rapports entre organismes andins. Cependant, dans la pratique, il semblerait que la distinction entre le SAI et la CAN ne soit pas très claire.

3.1.6 Parmi les organes et institutions communautaires du SAI, il y a lieu de citer le secrétariat général de la Communauté andine (SG-CAN) sis à Lima, au Pérou ([6]). La SG-CAN joue le rôle d'organe d'appui technique aux institutions intergouvernementales. Il a des compétences législatives dans certains domaines spécifiques (adoption de résolutions), un droit d'initiative et d'autres attributions spécifiques.

3.1.7 Parmi les autres organes communautaires figurent la Cour de justice de la communauté andine et le Parlement andin. Les Conseils consultatifs des travailleurs et des employeurs andins, la Corporation andine de développement (CAF), le Fonds latino-américain de réserve (FLAR), les conventions Simón Rodríguez et Hipólito Unanue et l'Université andine Simón Bolívar sont des institutions complémentaires reconnues.

3.2 *État actuel de l'intégration andine*

3.2.1 Lorsque l'on évalue l'intégration andine, il est utile de garder deux éléments à l'esprit. D'une part, même si elle fonctionne depuis trois décennies, la CAN reste une structure composée de cinq pays en voie de développement (dont le revenu par habitant s'élève en moyenne à 2.364 euros, contre une moyenne de 20.420 euros dans l'actuelle UE à 25), avec tout ce que cela implique en termes d'institutionnalité et de capacité économique.

3.2.2 Par ailleurs, ceci étant d'ailleurs lié à cela, si les aspects traditionnellement caractéristiques de l'intégration — à savoir tout ce qui concerne la création d'un marché commun — ont peu progressé au sein de la CAN, en revanche, d'autres aspects ont pu être développés. En effet, face aux difficultés rencontrées pour avancer dans la voie de l'intégration commerciale, d'autres dimensions de la CAN — culturelle, sociale, financière etc. — ont été renforcées.

3.2.3 Pour savoir comment fonctionne la CAN dans la pratique, le point de départ normal est l'intégration économique. À cet égard, il est possible d'affirmer que la CAN a connu un parcours accidenté. En effet, il aura fallu attendre 1993 pour que la zone de libre-échange, dont le Pérou s'est exclu dans un premier temps, voit le jour. Le projet de création d'un tarif douanier extérieur commun (AEC) pour l'ensemble des membres n'a pas encore abouti, même si l'on note des avancées en termes d'harmonisation commerciale. Dans ce contexte, afin d'assurer que les deux parties bénéficient pleinement de cette évolution, il est essentiel que les pays de la CAN puissent mettre en oeuvre une véritable union douanière dans le cadre du futur accord d'association UE-CAN.

3.2.4 Ce progrès limité dans l'architecture réglementaire s'est traduit par des échanges commerciaux intracommunautaires réduits et très variables d'une année sur l'autre. Les années quatre-vingt-dix ont été le théâtre d'une forte intensification des flux commerciaux entre les membres de la Communauté andine, passant de 4,1 % du total en 1990 à 14,2 % en 1998 ([7]). Or ce dernier est inférieur aux niveaux enregistrés dans les années soixante-dix au sein de ce même groupe et se situe, en toute occurrence, en dessous de la moyenne latino-américaine (20,2 %). Par ailleurs, depuis 1998 le commerce intra-CAN est entré dans une phase descendante (10,4 % en 2004), affichant néanmoins, une hausse en 2005.

3.2.5 Le commerce intérieur de la Communauté andine s'est avéré inférieur aux échanges CAN-États-Unis (46,6 % du total en 2004) et presque identique aux échanges CAN-Union européenne (11 % en 2004). Trois des cinq partenaires actuels de la CAN consacrent moins de 12 % de leurs exportations au marché sous-régional.

3.2.6 Certains progrès ont été accomplis en matière d'intégration. Toutefois, les difficultés ont été nombreuses, liées en partie au manque de volonté politique mais aussi sans doute à d'autres facteurs, tels que la structure des marchés, les différences de modèles économiques adoptés, les différents niveaux de développement économique, la situation géographique qui complique le commerce intracommunautaire et les problèmes politiques internes. Malgré cela, il y a lieu de souligner que la CAN est parvenue à rester sur la voie de l'intégration pendant plus de trois décennies. Le manque d'infrastructures modernes de communication et de transports entre les cinq pays andins constitue l'un des principaux obstacles à la réalisation d'un marché intracommunautaire et au développement de la CAN en général.

3.2.7 Il y a lieu de noter le manque d'intérêt dont font preuve les pays andins en matière de coordination pratique de leurs relations extérieures. Ainsi, a-t-on pu observer que la Bolivie et le Venezuela se rapprochaient du Mercosur, tandis que le Pérou et la Colombie signaient des accords de libre-échange avec les États-Unis.

3.2.8 Ces disparités se sont accentuées le 22 avril 2006, lorsque le Venezuela a annoncé sa décision de se retirer de la Communauté andine. Ces divergences et la signature des TLC sont à l'origine d'une profonde crise politique au sein de la CAN, qui sera examinée à l'occasion d'un sommet extraordinaire.

3.3 *Défis en matière de cohésion sociale*

3.3.1 Comme nous l'avons souligné précédemment, la CAN ne se limite pas à l'intégration commerciale. En effet, l'aspiration d'inclure la dimension politique et sociale au processus d'intégration andine a été présente d'emblée. Ce désir reflète l'histoire récente de lutte pour la démocratie de nombreux pays de la sous-région, mais aussi la nécessité de faire entendre la voix andine sur la scène latino-américaine et au-delà de cette dernière. Cette aspiration découle donc de la réalité socio-économique des Andes.

3.3.2 Les données sur le manque de cohésion sociale sont ahurissantes: 50 % des habitants des pays andins, soit quelque 60 millions de personnes, vivent en dessous du seuil de pauvreté. Les cinq pays de la CAN figurent parmi les plus inégalitaires au monde (ce que mesure l'indice Gini), non seulement en termes de revenus mais aussi en fonction d'autres facteurs d'exclusion, comme l'ethnie, la race, le lieu d'origine etc.

([6]) Article 30, alinéa a, de l'accord.

([7]) Données du rapport de la Commission économique pour l'Amérique latine (CEPAL), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2004. Tendencias 2005*. Santiago de Chile, 2005.

3.3.3 Dans cet ordre d'idées, il faut observer les taux élevés de travail informel, de migrations internes et externes (affectant, dans une large mesure, les femmes) et d'autres phénomènes tels que la marginalisation des communautés indigènes qui constituent, dans cette région, la majorité de la population (en Bolivie) ou de larges minorités (Équateur et Pérou). Cette région abrite également la production de la plupart de la cocaïne consommée dans le monde, entraînant le développement d'économies illégales et de taux élevés de populations déplacées, de violence et de corruption. Dans le cas de la Colombie, ceci s'ajoute à une longue histoire de conflit armé.

3.3.4 Dans ce contexte, la libéralisation commerciale ne peut pas être l'unique instrument pour encourager la cohésion entre les pays andins. En effet, le «nouveau plan stratégique» dirigé par le secrétariat général de la CAN ([8]), accorde plus de priorité à des défis tels que le renforcement de la compétitivité, la propriété intellectuelle, la suppression des barrières non douanières, les infrastructures, la libre circulation des personnes, l'énergie, l'environnement et la sécurité qu'à la suppression des tarifs douaniers.

3.3.5 L'un des axes de cette nouvelle ligne stratégique qui propose une intégration pour le développement et la mondialisation est le progrès social. Pour cette raison, l'une des principales initiatives de ces derniers temps au sein de la Communauté andine a été le plan intégré de progrès social (PIDS) ([9]) approuvé en septembre 2004, pour faire face à la pauvreté, à l'exclusion et à l'inégalité sociale dans la région. À moyen terme, le PIDS pourrait être la base d'une stratégie globale de cohésion sociale (et économique). La méthode ouverte de coordination que l'UE utilise dans le domaine social est attrayante pour la CAN, tout comme l'idée d'un fonds social comparable aux Fonds structurels communautaires. Il y a lieu de remarquer que la CAN est la première sous-région qui tente d'adopter certains aspects du modèle social européen.

3.3.6 Quoi qu'il en soit, depuis 1999, la dimension sociale est un thème de plus en plus récurrent dans les déclarations politiques et les décisions communautaires andines ([10]) et, au cours des cinq dernières années, certaines initiatives concrètes ont commencé à voir le jour.

3.3.7 Ainsi, le dialogue présidentiel andin sur l'intégration, le développement et la cohésion reconnaît que les économies andines doivent entamer, dans le cadre de leur internationalisation, un processus de diversification productive et de compétitivité inclusif, comprenant les micro-entreprises et les PME, qui encourage le travail coopératif et communautaire et crée des conditions propices au développement local et à la régionalisation, par le biais d'approches de développement territorial.

3.3.8 Actuellement, les grands objectifs communautaires andins fixés par le secrétariat général de la CAN sont la mondialisation dans l'intégration, le développement doublé de la compétitivité et de l'inclusion sociale et la cohésion sociale s'accompagnant du renforcement de la gouvernance démocratique. L'agenda social en suspens englobe tous ces thèmes et sera viable tant qu'il restera une priorité du bloc andin dans les négociations de libéralisation commerciale avec des pays tiers, en particulier avec ceux qui, par définition, risquent de générer plus d'asymétries dans les sociétés andines mêmes, caractérisées par l'exclusion de certains secteurs fondée sur l'origine ethniques et le sexe.

4. **La participation de la société civile organisée dans le cadre institutionnel andin**

4.1 *Les Conseils consultatifs des travailleurs et des employeurs andins*

4.1.1 Bien que le processus d'intégration andin remonte à plusieurs décennies, c'est avec la création des Conseils consultatifs des travailleurs et des employeurs andins que les organes de participation officielle de la société civile se sont consolidés au cours de la dernière étape de la CAN. Jusqu'alors, la participation des employeurs et des syndicats en tant qu'acteurs de l'intégration andine sur la scène régionale avait été faible. Ils avaient néanmoins participé jusque-là à l'intégration andine par le biais des gouvernements nationaux.

4.1.2 Le Conseil consultatif des travailleurs andins (CCLA) a été créé par la décision 441 ([11]). Il est composé de quatre délégués de chacun des pays andins. Ces délégués et leurs suppléants sont élus parmi les hauts responsables des organisations professionnelles représentatives désignées par chaque pays. Les centrales et les confédérations syndicales les plus représentatives sont représentées au CCLA. L'on compte actuellement seize centrales réparties dans les cinq pays ([12]).

4.1.3 Le Conseil consultatif des employeurs (CCEA) a été institué par la décision 442. Il représente les organisations d'employeurs opérant dans la région andine et se compose de quatre délégués désignés parmi les cadres supérieurs de ces organisations représentatives de chacun des pays andins.

([8]) Voir, entre autres, «Integración para la Globalización», Discours du Secrétaire général de la Communauté andine, M. Allan Wagner Tizón, à l'occasion de son entrée en fonctions. Lima, 15 janvier 2004 (disponible sur: http://www.comunidadandina.org/index.asp).

([9]) Voir le texte sur: http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/DEC601.pdf

([10]) Art. 1 et chap. XVI de l'accord de Carthagène sur l'intégration et la coopération économique et sociale. Charte sociale andine, approuvée par le Parlement andin en 1994 mais pas encore ratifiée par les gouvernements. Déclaration de Carthagène du Xième Conseil présidentiel qui demande au Conseil des ministres des affaires étrangères de présenter une proposition de participation de la société civile complémentaire à la participation des employeurs et des travailleurs stipulées dans les décisions 441 et 442; Dialogue présidentiel andin sur l'intégration, le développement et la cohésion sociale, Cusco, 2004.

([11]) Cartagena de Indias, Colombie, 26 juillet 1998.

([12]) MARCOS-SÁNCHEZ José, «La experiencia de participación de la sociedad civil en el proceso de integración andino», premier forum de la société civile UE-CAN, Bruxelles, Belgique, mars 2005. http://europa.eu.int/comm/external_relations/andean/conf_en/docs/jose_marcos-sanchez.pdf.

4.1.4 Les fonctions des deux Conseils ont été redéfinies dans la décision 464 ([13]) en vertu de laquelle ils pourront émettre des avis devant le Conseil andin des ministres des affaires étrangères (CAMRE) et la Commission ou le Secrétariat général et assister aux réunions du CAMRE et de la Commission, ainsi qu'aux réunions d'experts gouvernementaux ou de groupes de travail en rapport avec le processus andin d'intégration, participation assortie du droit de vote dans le cas de ces dernières réunions.

4.1.5 Jusqu'à présent, le CCLA a élaboré de nombreux avis, dont plusieurs en rapport avec l'agenda social ou des relations extérieures de la CAN, parmi lesquels l'on peut citer le récent avis n°27 ([14])sur le suivi de la conclusion d'un éventuel accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté andine: le CCLA partage les attentes quant à un progrès vers une alliance politique, économique et sociale avec l'UE ([15]).

4.1.6 Le CCEA a souligné pour sa part dans une de ses déclarations ([16]) que la question de l'association avec l'UE est fondamentale et il a recommandé de bien concevoir la publicité des négociations avec l'UE y relatives, de manière à ne pas les compromettre ([17]).

4.1.7 Le CCLA comme le CCEA ont fait valoir la nécessité d'approfondir la concertation avec d'autres acteurs de la société civile dans la région andine, d'une part, et avec le Comité économique et social européen (CESE), d'autre part, en vue de convenir de positions communes et de promouvoir des initiatives visant à garantir le respect des normes du travail fondamentales dans tout accord conclu entre l'UE et la CAN.

4.2 *Autres instruments de participation*

4.2.1 Outre les forums de représentation institutionnelle de la société civile mentionnés, la CAN dispose d'autres procédures de participation pour les politiques sociales, telles que la convention Simón Rodríguez (1973), forum tripartite de débat, de participation et de coordination (ministres du travail, employeurs et travailleurs) concernant les politiques socioprofessionnelles au niveau régional. C'est l'une des dénommées conventions sociales ([18]).

4.2.2 Premier instrument d'intégration socioprofessionnelle andine, la convention Simón Rodríguez traitait directement des aspects du développement social et professionnel. Bien que la mise en oeuvre de cette convention ait porté ses fruits et qu'elle ait fait objet d'un intérêt constant de tous les secteurs concernés par des avancées dans le domaine socioprofessionnel, il ressort du bilan qui en a été dressé que des circonstances défavorables, principalement d'ordre institutionnel, ont eu un impact important sur le déroulement du processus d'intégration. Aussi, en 1983 la convention s'est-elle trouvée paralysée.

4.2.3 La convention a pris sa forme actuelle dans le cadre du protocole qui a remplacé la convention Simón Rodríguez signé par le Conseil présidentiel andin le 24 juillet 2001. Elle poursuit désormais les objectifs suivants:

a. Proposer des initiatives en rapport avec les thèmes liés aux domaines social et professionnel qui représentent un apport effectif à la réalisation de l'agenda social de la sous-région, en contribuant aux activités des autres organes du SAI et débattre de ces initiatives.

b. Définir et coordonner les politiques communautaires relatives à la promotion de l'emploi, à la formation et au développement des aptitudes professionnelles, à la santé et à la sécurité au travail, à la sécurité sociale, aux migrations pour raisons professionnelles ainsi qu'à d'autres thèmes que pourraient désigner les pays andins.

c. Proposer et concevoir des actions de coopération et de coordination entre les pays membres autour de la thématique socioprofessionnelle andine.

4.3 *Le rôle des ONGs et des organisations civiles*

4.3.1 La dimension andine n'est pas éloignée des dynamiques sociales nationales et mondiales, dans le cadre desquelles ont émergé, en plus des représentations des réalités du marché du travail, d'autres formes de représentation des intérêts de la société, qui s'organisent autour de thèmes concrets tels que les droits de l'homme, les droits des populations indigènes, les droits de la femme, la culture, l'environnement, les consommateurs, l'agriculture familiale et les petites exploitations agricoles, etc.

4.3.2 Ces intérêts particuliers sont représentés au sein de nombreuses organisations représentatives d'activités diverses, qui jouent un rôle très actif sur le plan de l'intégration régionale, un rôle qui sera encore plus important dans la perspective de la future association UE-CAN.

4.3.3 Il faut également souligner l'importance d'autres formes d'organisation de la société civile (SCO), qu'il s'agisse d'associations ou de mouvements comme ceux des peuples indigènes ou d'organisations non gouvernementales (ONG), de plates-formes et de réseaux d'ONG, de coalitions ou de plates-formes d'action, de centres de recherche ou encore d'universités, etc.

4.3.4 La dynamique sociale des mouvements et de ce que l'on appelle la société civile «non organisée» est très active dans la région andine même si souvent son organisation et son action se limitent à la dimension nationale ou ne trouve pas les canaux d'accès au Système andin d'intégration officiel ou de participation dans ce dernier. À cet égard, le Secrétariat général de la CAN a annoncé la constitution prochaine d'un réseau sous-régional andin constitué d'entités représentant le monde académique et les ONG.

4.3.5 Afin de faciliter l'inclusion de ces autres acteurs dans la dynamique officielle du processus d'intégration andin, la CAN a créé différentes tables rondes comme celle sur les droits des peuples indigènes ([19]). Celle-ci intervient en tant qu'instance consultative dans le cadre du SAI, pour promouvoir la participation active des peuples indigènes au traitement de questions

([13]) Cartagena de Indias, Colombie, 25 mai 1999.
([14]) CCLA, Lima, Pérou, 7 avril 2005.
([15]) Traduction libre.
([16]) VII réunion ordinaire du CCEA (Lima, avril 2005).
([17]) Traduction libre.
([18]) Les autres sont la convention Andrès Bello, qui aborde les politiques éducatives dans la région andine et la convention Hipólito Unanue qui concerne les politiques de santé.
([19]) Décision 524, du 7 juillet 2002.

liées à l'intégration sous-régionale, dans ses volets économique, social, culturel et politique. Les thèmes de cette table ronde touchent des aspects sensibles comme la propriété de terres communautaires et appartenant à des peuples indigènes; la production et les communautés paysannes; le développement économique; l'équité sociale et la participation politique; l'identité culturelle et l'institutionnalisation, etc.

4.3.6 L'on a également créé la table ronde andine sur les droits du consommateur ([20]), en tant qu'instance consultative au sein du Système andin d'intégration pour promouvoir la participation active des institutions, publiques et privées, liées à la défense du consommateur dans les pays membres de la CAN au processus de concertation sociale et de prise de décisions relatives à l'intégration régionale dans les domaines les concernant.

4.3.7 Ces instances consultatives ([21]) ne comptent pas, pour leur fonctionnement, sur une contribution du budget communautaire andin. Ne peuvent donc participer que les organisations à même de mobiliser par leurs propres moyens des personnes et des ressources pour assurer leur participation aux réunions des tables rondes et des organes de la CAN.

5. **Les relations Union européenne — Communauté andine**

5.1 *Les premiers accords UE-CAN*

5.1.1 Le premier accord de coopération entre la Communauté européenne et l'Amérique latine a été signé avec le Pacte andin en 1983, soit 14 ans après la création de ce groupe d'intégration.

5.1.2 Cet accord faisait partie de ce que l'on a appelé par la suite la «deuxième génération d'accords de coopération». À la différence de la première génération, qui avait un caractère principalement commercial (non préférentiel), les accords de cette nouvelle génération étaient plus complets puisqu'ils comportaient des aspects politiques et de coopération, éléments qui allaient occuper une place centrale dans les accords ultérieurs. En outre, ces accords insistaient clairement sur l'importance que la Communauté européenne accordait à l'intégration régionale en Amérique latine.

5.1.3 En raison du dynamisme des relations entre l'UE et l'Amérique latine dans les années '80, la nécessité d'une nouvelle génération d'accords s'est rapidement fait sentir à partir de 1991. C'est en 1993 que l'UE a signé un accord-cadre, de troisième génération, avec le Groupe andin. La nouveauté de cet accord résidait dans deux clauses: la «clause démocratique», destinée à consacrer l'engagement commun pour la démocratie et la «clause évolutive» visant à permettre l'élargissement des domaines de coopération.

([20]) Décision 539: table ronde andine de participation de la société civile pour la défense des droits du consommateur, Bogota, Colombie, 11 mars 2003.

([21]) Une table ronde des autorités locales, à caractère consultatif, a également été créée.

5.1.4 Parallèlement, dans les années '90, la lutte contre le trafic de drogues a conféré aux relations avec la Communauté andine une importance croissante. L'UE a voulu adopter en la matière une approche différente de celle des États-Unis qui mettaient alors l'accent sur les instruments répressifs. Pour ce faire, elle a emprunté deux axes: d'une part, et en réponse à une demande des pays andins eux-mêmes, il a été convenu d'élargir le Système de préférences généralisées (SPG) pour les pays andins grâce à un système spécial dénommé SPG — drogues, qui permettait à 90 % des produits andins d'entrer dans l'UE sans droits de douane. D'autre part, il a été décidé d'instaurer un dialogue spécial de haut niveau en matière de drogues.

5.1.5 L'accord de 1993 a rapidement été dépassé par le nouveau cadre de relations que l'UE a commencé à promouvoir au milieu de la décennie, avec la signature d'accords de quatrième génération avec les pays du Mercosur, le Chili et le Mexique. Ces textes ont été les premiers pas vers des accords d'association, qui comporteraient un traité de libre-échange. Tandis que la CAN aspirait à conclure un accord similaire, l'UE a estimé qu'il était préférable d'atteindre graduellement cet objectif, en commençant par un accord intermédiaire. Cette proposition fut acceptée lors du IIème sommet UE-Amérique latine et Caraïbes, tenu à Madrid en mai 2002.

5.2 *L'accord de 2003: une avancée «intermédiaire»*

5.2.1 Le 15 décembre 2003, un accord de dialogue politique et de coopération a été signé entre l'UE et la CAN. Ce texte constituait une certaine avancée par rapport au précédent accord, sans répondre néanmoins totalement aux attentes des pays andins ([22]). Pour les pays andins, l'un des problèmes posés par ce modèle était qu'il n'améliorait pas l'accès au marché communautaire européen. Toutefois, cet accord contient une nouveauté importante: l'institutionnalisation du dialogue politique. Il ouvre également la coopération birégionale à de nouveaux domaines (migration, terrorisme, etc.) et promeut la participation de la société civile dans le cadre de cette dernière ([23]).

5.3 *Les échanges commerciaux entre l'UE et la CAN*

5.3.1 Comme l'indique le tableau suivant, les relations commerciales entre l'UE et la CAN connaissent une période de stagnation. Bien que l'UE soit actuellement le deuxième partenaire commercial de la CAN, elle ne représente que 12 à 13 % de ses échanges avec l'extérieur alors que les États-Unis y interviennent pour 40 %. Les exportations andines à destination de l'UE sont passées de 19 % (1994) à 12 % (2004) du total des exportations. En tant que fournisseur, l'UE, qui représentait 19 % des importations dans la CAN en 1994 n'intervient plus que pour 13 % en 2004.

([22]) Certains auteurs faisaient référence à cet accord comme étant un accord de «troisième génération *plus ou* de quatrième génération *moins*» en référence à sa situation intermédiaire entre l'accord de 1993 et les accords signés avec le Mercosur, le Chili et le Mexique: Javier Fernandez et Ana Gordon, «*Un nuevo marco para el refuerzo de las relaciones entre la Unión Europea y la Comunidad Andina*», revue de droit communautaire européen, 1989, nº 17, janvier — avril 2004.

([23]) Le paragraphe 3 de l'article 52 de cet accord prévoit la création d'un Conseil consultatif conjoint, pour promouvoir le dialogue avec les organisations économiques et sociales de la société civile organisée.

COMMERCE DE L'UE AVEC LA CAN

(en millions d'euros)

	Importations (Imp.)			Exportations (Exp.)			**Bilan** (pour l'UE)	Imp+Exp
	Volume	Changement annuel (%)	Proportion du total des importations de l'UE	Volume	Changement annuel (%)	Proportion du total des importations de l'UE		
2000	8.153		0,82	7.020		0,82	-1.134	15.173
2001	8.863	8,7	0,90	7.908	12,6	0,89	-955	16.771
2002	8.853	-0,1	0,94	7.085	-10,4	0,79	-1.768	15.938
2003	7.911	-10,6	0,84	5.586	-21,2	0,64	-2.325	13.497
2004	8.904	12,6	0,87	5.988	7,2	0,62	-2.916	14.892
Croissance annuelle moyenne		2,2			-3,9			-0,5

Source: Eurostat

5.3.2 Bien que l'UE soit la première source d'investissements directs vis-à-vis de la CAN, les flux sont toutefois en baisse constante depuis 2000, où ils ont atteint plus de 3.300 milliards de dollars, contre à peine un milliard en 2003.

5.3.3 Quant aux perspectives d'avenir des relations commerciales, le scénario actuel est incertain. Le nouveau SPG, entré en vigueur en 2006, n'apporte apparemment pas d'avancées significatives en termes d'accès au marché de l'UE, si ce n'est un nombre accru de produits bénéficiant du système et une plus grande prévisibilité (qui peut être favorable pour les investissements) liée à l'extension du régime à 10 ans. Dans ce contexte, un accord d'association constituerait une avancée nettement plus significative pour les relations économiques euro-andines.

5.4 *Vers un accord d'association*

5.4.1 Des progrès notables ont été réalisés dans les relations entre l'UE et la CAN, mais celles-ci pourraient stagner dans leur état actuel caractérisé par des relations économiques peu dynamiques et une coopération relativement importante, assortie d'un dialogue politique institutionnalisé dépourvu d'un agenda commun. Aussi, malgré les difficultés actuelles, le CESE propose-t-il d'évoluer au plus tôt vers un accord d'association comme ceux qui ont été signés avec le Chili et le Mexique et comme celui qui est en cours de négociation avec les pays du Mercosur.

5.4.2 Cet accord inclurait un traité de libre-échange, un dialogue politique élargi et de nouvelles possibilités de coopération. Il devrait également intégrer une dimension sociale plus ambitieuse, avec des possibilités accrues de participation des partenaires sociaux et de la société civile.

5.4.3 Par ailleurs, il devrait inclure des aspects tout aussi importants que le soutien à la compétitivité, la sécurité juridique des investissements et le développement d'un véritable marché intérieur andin au sein duquel les entreprises pourraient fonctionner avec des garanties.

5.4.4 L'Union européenne a fini par envisager cette possibilité lors du troisième sommet entre les deux régions qui s'est tenu à Guadalajara (au Mexique) en mai 2004, mais elle a posé une série de conditions préalables (notamment, que tout accord de libre-échange tienne compte des résultats du programme de Doha pour le développement et l'obtention d'un niveau suffisant d'intégration économique dans la région andine) qui feraient l'objet d'une évaluation conjointe entre l'UE et la CAN.

5.5 *Les contenus sociaux de l'association UE-CAN*

5.5.1 Conformément à l'objectif de parvenir à une association intégrale, les parties à la négociation doivent donner corps au respect des droits fondamentaux en matière socioprofessionnelle et de défense de la démocratie et des droits de l'homme et établir des mécanismes de promotion de tous ces droits, en manifestant expressément leur détermination à lutter contre le trafic de drogues et la corruption et à poursuivre le développement économique dans un climat de justice et de cohésion sociale.

5.5.2 Le futur accord devrait être conçu de manière à répondre à l'objectif déclaré de parvenir à une association politique, économique et sociale. En ce sens, il serait souhaitable que le texte comporte un chapitre social qui compléterait et équilibrerait les parties consacrées aux relations commerciales et au dialogue politique.

5.5.3 Ce chapitre social devrait intégrer les droits des travailleurs et des employeurs sur la base des critères précédemment cités, et contenir une mention expresse à la liberté d'association, au dialogue social et à la concertation sociale ([24]).

([24]) Cette observation figure dans l'avis du CESE sur la «cohésion sociale en Amérique latine et aux Caraïbes», dont le paragraphe 6.8.3 stipule: «Le renforcement des organisations sociales représentatives, disposant d'une capacité à conclure des accords et indépendantes est une condition essentielle pour l'instauration d'un dialogue social et d'un dialogue civil fructueux, et enfin pour le développement même des pays latino-américains».

5.5.4 L'insécurité manifeste qui gêne l'exercice des droits de l'homme et en particulier la liberté de presse et la liberté syndicale dans certains pays andins appelle une contribution plus résolue de la part de l'UE.

5.5.5 L'accord devrait engager les parties signataires à promouvoir au niveau des deux régions les droits sociaux à travers la coopération technique et d'autres programmes d'aide.

5.6 *Coopération*

5.6.1 L'UE a clairement joué un rôle de chef de file dans le domaine de la coopération au développement. Un peu plus du tiers de la coopération communautaire avec l'Amérique latine a concerné la CAN. La Bolivie et le Pérou ont été parmi les trois premiers destinataires de l'aide officielle de l'UE entre 1994 et 2002.

5.6.2 Actuellement, la Commission européenne est en train d'élaborer une nouvelle stratégie de coopération sous-régionale pour la CAN et une stratégie spécifique pour chacun des cinq pays andins, afin d'orienter son effort pour la période 2007-2013.

5.6.3 Le projet de document de stratégie régionale pour la Communauté andine (2007-20013) de la Commission européenne, qui sera approuvé définitivement en mai 2006, s'articule autour de trois axes: intégration régionale, cohésion sociale et lutte contre les drogues.

6. **La participation de la société civile aux relations entre l'UE et la CAN**

6.1 Le présent avis a pour objectif de faire valoir auprès des institutions de l'UE les critères essentiels en matière de dimension sociale et de participation de la société civile qui, de l'avis du CESE, devraient être pris en considération dans les relations actuelles avec la CAN et étudiés par le futur comité négociateur pour l'accord d'association.

6.2 Bien qu'il n'existe pas encore d'avis ni de résolution du CESE sur les relations avec la CAN, nous nous appuierons pour définir les critères relatifs à la dimension sociale et à la participation de la société civile sur:

a) ce qui est prévu concernant l'accord de dialogue politique et de coopération, en particulier ses articles 42 (coopération sociale), 43 (participation de la société civile organisée à la coopération) et 44 (coopération en ce qui concerne la non-discrimination entre les sexes), mais en l'étoffant pour l'adapter aux objectifs du futur accord d'association;

b) certains documents et déclarations qui se réfèrent au domaine plus général des relations avec l'Amérique latine produits par le CESE lui-même ou émanant de l'ensemble de la société civile des deux régions.

6.3 Il y a lieu de rappeler en ce sens l'engagement implicite des participants à la IIIème rencontre de la société civile organisée UE — ALC, qui demandent que «les accords conclus avec l'UE comportent également une forte dimension sociale et le renforcement des instances consultatives de la société civile organisée» et réaffirment «leur détermination à donner un élan aux relations entre les organes consultatifs régionaux de l'ALC et entre le CESE et ces organes» ([25]).

6.4 Par ailleurs, les pays de l'UE et de la CAN ont repris à leur compte les principes et les valeurs consacrés dans la convention de l'OIT et ses principaux instruments existant en matière sociale, tels que la déclaration relative aux principes et aux droits fondamentaux au travail (1998), la déclaration tripartite des principes sur les entreprises multinationales et la politique sociale (1977, modifiée en 2000) et la résolution de la Conférence internationale du travail sur les droits syndicaux et leur rapport avec les libertés civiles (1970). De même, les deux blocs adhèrent à la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948) et au Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels (1976).

6.5 Le CESE et les Conseils consultatifs andins doivent être les piliers de cette action commune des sociétés civiles andines et européennes et de leur participation aux négociations des deux blocs et aux futures structures de consultation et de participation qu'il faudrait, selon le CESE, instituer dans le cadre du futur accord d'association.

6.6 En ce sens, les trois entités ont fait un pas important sur la voie de l'institutionnalisation de leurs relations avec la signature d'un protocole de coopération interinstitutionnelle. Ce dernier constituera un saut qualitatif dans les relations entre le CESE et les Conseils consultatifs en vue de renforcer et de stabiliser la coopération mutuelle.

6.7 *Le plan de coopération interinstitutionnelle prévoit:*

1. de soutenir les instances de participation de la société civile organisée de la Communauté andine;

2. de contribuer au dialogue entre les sociétés civiles de la Communauté andine et de l'Union européenne;

3. de faire valoir l'importance de l'inclusion d'une dimension sociale dans le futur accord d'association entre l'UE et la CAN;

4. de soutenir l'initiative des CCEA et CCTA pour faire aboutir la proposition de création d'un Conseil économique et social andin (CESA);

5. de parvenir à une participation accrue des organisations andines de la société civile similaires à celles qui composent le troisième groupe du CESE;

6. d'approfondir les liens économiques entre les deux régions.

([25]) Paragraphes 4 et 5 de la déclaration finale de la rencontre.

6.8 Pour leur part, les deux Conseils consultatifs andins ont proposé conjointement ([26]) aux autorités de la CAN d'engager un processus en vue de parvenir, dans les plus brefs délais, à la création d'un Conseil économique et social andin (CESA).

6.9 Le CESE se félicite de cette initiative et du consensus qui l'entoure et estime qu'une configuration plurielle de ce conseil économique et social andin (CESA), intégrant des représentants des employeurs, des travailleurs et du secteur des intérêts divers de la société civile organisée, faciliterait la reconnaissance et la composition du Comité consultatif mixte nécessaire pour la participation des organisations de la société civile de l'UE et de la CAN au cadre institutionnel du futur accord d'association.

6.10 La Commission européenne a organisé le 3 mars 2005 une première conférence sur l'avenir des relations entre l'UE et la CAN; différentes organisations sociales y ont participé et le CESE y était représenté. Compte tenu de l'éventualité d'une ouverture des négociations, il est recommandé de renouveler et d'approfondir cette expérience, en l'élargissant à l'avenir à la participation des instances de représentation des SCO andines (CCTA, CCEA, tables rondes représentant les consommateurs et les populations indigènes).

6.11 Le CESE estime que pour développer le partenariat entre les deux régions, il est nécessaire que les organisations des différents secteurs de la société civile de l'UE et de la CAN intensifient leurs relations bilatérales et leur action conjointe en développant les acquis déjà atteints en ce sens ([27]).

7. **Conclusions et propositions d'ordre économique et social**

7.1 Il faut souligner, conformément aux avis antérieurs du CESE, que la stabilité démocratique sera renforcée à mesure que les institutions de l'État et les relations entre celui-ci et la société seront renforcées, que le bien-être social s'accroîtra, que les inégalités se réduiront, que le développement et la croissance économique seront favorisés, que de larges pans de la population jusque-là exclus seront intégrés à la société et que la création d'espaces pour un dialogue politique élargi au niveau local, national et régional sera promue.

7.2 Le CESE estime que l'ouverture des négociations en vue d'un accord d'association (indépendamment des résultats de la ronde de Doha) serait bénéfique pour les intérêts communs de l'Union européenne et de la Communauté andine et il invite par conséquent instamment les deux parties à poursuivre dans cette voie.

7.3 Le CESE est d'avis que cet accord doit prévoir une association intégrale et équilibrée, qui intègre une zone de libre-échange ainsi qu'un dialogue politique et de coopération. La dimension sociale de cette association doit être expressément mentionnée dans le texte du futur accord et se fonder sur l'engagement à respecter les conventions sur les droits fondamentaux de l'OIT et les autres instruments cités dans le présent avis.

7.4 Sur le plan économique, l'accord devra:

a) revaloriser le rôle de l'entreprise dans la société andine en tant que facteur décisif pour le développement économique et social;

b) encourager la compétitivité à travers la R&D et le développement des infrastructures;

c) protéger la sécurité juridique des investissements;

d) faciliter l'accès au financement (surtout pour les PME) et prévoir d'autres mesures tendant à élever les niveaux de croissance économique;

e) encourager le développement du secteur de l'économie sociale;

f) stimuler la création d'une véritable union douanière andine.

7.5 Sur le plan social, l'accord devra plus particulièrement promouvoir et défendre:

a) l'éducation et la formation professionnelle, la coopération interuniversitaire, en tant qu'instrument de développement de la recherche scientifique et de l'enseignement supérieur;

b) l'égalité et la non-discrimination fondée sur le sexe, la race, l'appartenance ethnique, la religion, le handicap etc.;

c) l'égalité entre les hommes et les femmes au travail par le biais de plans pour l'égalité salariale et d'autres aspects socio-professionnels;

d) l'intégration des immigrés et le respect de leurs droits, y compris les garanties sur les transferts de fonds vers les pays d'origine. L'UE et la CAN devront s'accorder sur une politique migratoire, fondée sur ces principes;

e) des plans pour l'éradication du travail des enfants;

f) le dialogue social entre employeurs et travailleurs et le renforcement de leurs organisations;

([26]) V[ème] réunion conjointe du Conseil consultatif des employeurs andins et du Conseil consultatif des travailleurs andins, Lima, Pérou les 2 et 3 novembre 2004.

([27]) Le 7 avril 2003, la Confédération européenne des syndicats (CES) et le CCTA ont signé une déclaration établissant des relations régulières et annonçant un accord de collaboration. Le 17 février 2005, le réseau ALOP d'ONG latino-américaines et l'Université catholique de Lima ont organisé dans cette ville une rencontre entre des ONG de l'UE et de la CAN.

g) d'autres formes d'associationnisme professionnel ou social (paysans, consommateurs, etc.) et de l'ensemble des organisations de la société civile;

h) des conditions de travail dignes en matière de santé au travail et d'environnement, éliminant progressivement le travail informel.

7.6 L'Union européenne devrait renforcer son activité déjà importante en matière de coopération avec les pays andins. Cela favoriserait l'instauration, dans ces derniers, de conditions favorables en vue de la conclusion d'un accord d'association conformément à la priorité accordée par la récente communication de la Commission dans le domaine de la cohésion sociale ([28]). Le CESE rejoint la proposition que la BEI étende sa ligne de financement pour l'Amérique latine, en orientant une large part de ces ressources vers les petites et moyennes entreprises. À cet égard, notamment, la *Corporación Andina de Fomento* pourrait être un partenaire utile.

7.7 Le CESE demande également à la Commission qu'elle analyse en profondeur la proposition du Parlement européen de créer un fonds birégional de solidarité, ce qui s'avérerait particulièrement bénéfique pour les pays andins (et d'Amérique centrale). Le CESE considère également que le programme IBERPYME est un bon exemple de soutien accordé aux entreprises et que l'expérience de ce dernier pourrait s'appliquer à un projet similaire entre l'UE et la CAN.

7.8 Pour surmonter les difficultés qu'elle rencontre dans la mise en oeuvre des vingt projets qui composent le Plan intégré de progrès social (PIDS), la CAN devrait bénéficier d'une coopération technique et financière de la Commission européenne, dès lors que les ministres de l'UE l'ont félicitée pour l'adoption de ce plan qu'ils considèrent être un instrument très utile pour promouvoir la cohésion sociale dans la Communauté andine ([29]).

7.9 Le CESE juge très importante la décision prise par le CCTA et le CCEA d'instituer un Conseil économique et social andin (CESA) dont la composition serait similaire à celle du Conseil économique et social européen. Il soutiendra ce processus avec les moyens qui seront définis dans le plan de coopération interinstitutionnelle.

7.10 Le CESE est d'avis qu'il faut instituer un Comité mixte CESE-Conseils consultatifs andins (et CESE-CESA lorsqu'il aura été créé) dont la composition pourrait précéder la signature de l'accord d'association, en utilisant les possibilités offertes par l'Accord politique et de dialogue social une fois qu'il aura été ratifié.

7.11 La Commission européenne et le Secrétariat général de la CAN devraient promouvoir conjointement, avec la coordination du CESE et des Conseils consultatifs andins, la tenue périodique d'un forum de dialogue des sociétés civiles andine et européenne, dans le cadre duquel les différentes associations et organisations sociales des deux régions pourraient exposer leurs points de vue sur les relations entre l'Union européenne et la Communauté andine.

Bruxelles, le 5 juillet 2006.

La Présidente
du Comité économique et social européen
Anne-Marie SIGMUND

([28]) Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, «Un partenariat renforcé entre l'Union européenne et l'Amérique latine» Bruxelles, COM(2005) 636 final.

([29]) Réunion ministérielle UE-CAN (Luxembourg, 26 mai 2005).

Avis Comité économique et social européen sur «L'avenir de la politique de dimension septentrionale»

(2006/C 309/19)

Dans le cadre des activités de la future présidence finlandaise de l'Union européenne, M^me^ Mari KIVINIEMI, ministre finlandaise du commerce extérieur et du développement, a sollicité par lettre en date du 17 novembre 2005 un avis du Comité économique et social européen sur *«L'avenir de la politique de dimension septentrionale»*.

La section spécialisée «Relations extérieures», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 1^er^ juin 2006 (rapporteur: M. HAMRO-DROTZ).

Lors de sa 428^e^ session plénière des 5 et 6 juillet 2006 (séance du 5 juillet 2006), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 162 voix pour et 5 abstentions.

Résumé

— Lors d'une conférence ministérielle en novembre 2005, les pays de la dimension septentrionale (DS) — l'UE, l'Islande, la Norvège et la Russie — ont adopté des orientations pour la poursuite de la politique de DS, qui doivent servir de base à l'élaboration d'une politique commune à partir de 2007.

— La Finlande a, en qualité de future présidence de l'UE, demandé au CESE de préparer un avis exploratoire sur le renforcement de la politique de DS ainsi que sur l'implication de la société civile.

— Le CESE soutient les orientations et prie la Finlande de poursuivre vigoureusement pendant sa présidence de l'UE la mise en place de la nouvelle politique.

— Le CESE recommande de mettre l'accent sur:

  — les projets de coopération existants dans les secteurs de l'environnement et de la santé publique,

  — l'infrastructure, le transport et la logistique,

  — l'énergie et la sécurité énergétique,

  — le renforcement de la société civile et de ses réseaux de coopération ainsi que l'amélioration de l'information au public.

— Concernant cette dernière priorité, l'attention est attirée sur la nécessité d'établir en Russie des relations constructives et ouvertes avec la société civile ainsi qu'un dialogue social et sociétal fonctionnel. Il convient en outre de soutenir le développement des réseaux transfrontaliers de la société civile et d'améliorer l'information au public.

— Le CESE souligne que le financement des projets liés à la dimension septentrionale doit être adéquat et le processus de demande de financement clairement défini, rapide et simple.

— Le CESE propose pour la gestion de la dimension septentrionale que soient élaborés des mécanismes communs puissants et qu'une décision soit prise quant au lieu d'implantation de son centre opérationnel. Il suggère également que les organes régionaux existants forment le point de départ naturel pour la gestion de la dimension septentrionale.

— Le CESE propose que la société civile soit impliquée, sur une base consultative, dans les mécanismes officiels de gestion de la dimension septentrionale, conformément au processus de Barcelone pour la Méditerranée. Le CESE est disposé à contribuer activement dans ce sens.

1. **Contexte**

Une conférence ministérielle s'est tenue en novembre 2005 entre les États membres de l'UE et les pays partenaires de la dimension septentrionale (Islande, Norvège et Russie), au cours de laquelle ont été approuvées les nouvelles orientations pour la poursuite de la dimension septentrionale (DS) à partir de 2007 (*Orientations pour l'élaboration d'une déclaration politique et d'un document-cadre de politique*) ([1]).

Les parties prenantes de la DS ont institué un groupe conjoint pour préparer les travaux conformément à ces orientations. Les acteurs concernés décideront en automne 2006 de la poursuite de la DS sur la base de ces travaux.

Appelée à assurer la présidence de l'UE, la Finlande a demandé au CESE en novembre 2005, en référence à ses précédentes contributions sur le thème de la politique de dimension septentrionale, de présenter un avis exploratoire sur l'avenir de cette politique. La Finlande a demandé que l'avis propose des idées et des recommandations qui portent en particulier sur les modalités du renforcement de cette politique à partir du début de l'année 2007 et d'une meilleure implication de la société civile dans son élaboration et sa mise en œuvre.

Des informations générales sur la dimension septentrionale et les précédentes contributions du CESE sont présentées en annexe sous forme synthétique.

([1]) http://europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/doc/guidelines05.pdf

2. **Les recommandations du CESE en faveur du développement de la dimension septentrionale**

Le CESE a adopté respectivement en juillet 2005 et septembre 2005 un avis sur le renforcement des relations entre l'UE et la Russie ([2]) et un avis sur l'avenir de la dimension septentrionale de l'UE ([3]). Les conclusions et recommandations y formulées restent d'actualité et pertinentes, même si elles ne sont pas reprises ici. Le présent avis complète les avis susmentionnés et il y sera fait référence lorsque les recommandations de cet avis seront présentées aux parties prenantes de la DS.

Aux fins de la préparation de son avis, le CESE a effectué une mission exploratoire à Saint-Pétersbourg pour y entendre les vues des acteurs locaux sur la poursuite de la DS. Le CESE a pris connaissance des positions des acteurs norvégiens et islandais par le biais de contacts dans le cadre de l'EEE.

2.1 *Le CESE soutient l'application de la coopération régionale dans le cadre d'une politique de dimension septentrionale commune à haut profil par l'UE, l'Islande, la Norvège et la Russie*

L'importance de l'Europe septentrionale n'a cessé de croître, tant au niveau européen que mondial, notamment pour ce qui concerne les ressources énergétiques qui s'y trouvent ou des questions de politique environnementale et climatique. L'Europe septentrionale a besoin d'une étroite coopération régionale multilatérale, y compris avec des pays tiers de la région. Cette coopération régionale s'opère en complément des relations bilatérales des pays de la région ainsi que des relations de l'UE avec des pays tiers. Sa consolidation peut contribuer à promouvoir la stabilité, la croissance économique, la prospérité, l'emploi et le développement durable dans la région et dans l'ensemble de l'Europe.

Il est évident qu'il faut donner à la dimension septentrionale une meilleure visibilité au sein de l'Union européenne et des pays partenaires. Pour ce faire, il convient d'élaborer une politique claire et structurée à haut profil dans les institutions de l'UE (et de l'EEE), les administrations nationales et la société civile.

Le CESE demande que la Finlande, en tant qu'État membre assurant la présidence de l'UE, mette l'accent sur cette question et veille à ce que des décisions déterminées soient adoptées et un engagement politique pris en faveur d'une politique dynamique. L'élargissement de l'UE a marqué l'arrivée d'États membres qui constituent un apport bienvenu pour le développement de la DS. Le CESE approuve également les orientations proposées, qui visent à faire de la DS une politique permanente.

Le CESE soutient le renforcement de la DS en tant que politique commune de l'UE, de l'Islande, de la Norvège et de la Russie. Celle-ci doit s'appuyer fermement sur les principaux instruments de coopération existants: la politique de DS doit constituer une dimension régionale des quatre espaces communs entre l'UE et la Russie et l'Islande et la Norvège doivent participer à ce nouvel ensemble, dans le respect de l'accord régissant l'EEE.

Lors du sommet UE-Russie en mai 2006, les deux parties ont indiqué qu'elles envisageaient l'ouverture de négociations en vue d'une réforme de l'accord qui les lient. Cela contribuerait à offrir davantage de possibilités pour développer une coopération régionale et transfrontalière sur la base d'une politique de DS dynamique. Une politique commune de DS permettrait également de mettre sur pied une stratégie de la Baltique plus cohérente dans le cadre de l'UE, stratégie que le Parlement européen est en train d'élaborer.

Le CESE se félicite de la résolution adoptée en juin 2006 par le comité consultatif EEE et du rapport sur l'avenir de la politique de dimension septentrionale qui a été élaboré en étroite coopération avec le CESE pendant la préparation du présent avis.

La «propriété commune» de la DS est un principe essentiel sur lequel il convient d'insister d'emblée. Les pays de la DS qui ne sont pas membres de l'UE doivent jouer un rôle plein et entier et être habilités à participer sur un pied d'égalité à la planification, à la mise en œuvre et au suivi de la politique de DS.

Des mécanismes puissants sont nécessaires à cet effet: un comité de gestion commun permanent de la DS, un nombre suffisant de sous-groupes sous son autorité et un organe fonctionnel chargé de la gestion opérationnelle. Les parties prenantes devraient se réunir annuellement pour suivre et orienter la mise en œuvre de leur coopération.

Étant donné que les actions relatives à la DS sont souvent menées localement, il importe que les relations entre les pouvoirs locaux, sous-régionaux et nationaux et la coopération régionale fonctionnent de manière efficace pour ce qui concerne la planification et la mise en œuvre de la politique de DS.

2.2 *Les priorités recommandées par le CESE*

Le CESE est d'avis que les expériences de coopération engrangées à ce jour dans les différents secteurs prioritaires de la dimension septentrionale doivent constituer le point de départ de la poursuite de la politique de dimension septentrionale. Il convient en outre de mettre à profit les expériences positives acquises grâce à des projets de partenariat public-privé concrets.

2.2.1 Renforcement des projets de coopération existants dans les secteurs de l'environnement et de la santé publique

Pour ce qui concerne la coopération en matière d'environnement dans le cadre de la DS, qui a déjà commencé, l'accent doit être mis plus spécifiquement sur la fin de la pollution de l'eau dans la Baltique et le Golfe de Finlande, sur la diminution immédiate des risques de pollution causés par les déchets nucléaires dans la péninsule de Kola ainsi que sur le soutien de projets de coopération transfrontalière environnementale dans la région de Pskov.

La préoccupation première s'agissant de la coopération en matière de santé publique sera la réduction des maladies transmissibles, en particulier le VIH/SIDA.

([2]) Avis du CESE sur le thème «Quelle contribution la société civile peut-elle apporter aux relations entre l'UE et la Russie?», JO C 294 du 25.11.2005, p. 33.

([3]) Avis du CESE sur «La dimension septentrionale et son plan d'action», JO C 24 du 31.01.2006, p. 34.

Le CESE encourage les parties prenantes de la DS à s'investir davantage dans ces domaines prioritaires dans le cadre des projets de partenariat déjà en place (NDEP: partenariat environnemental de la dimension septentrionale, et projet Vodocanal à Saint-Pétersbourg, ainsi que NDPHS: partenariat de santé publique et de bien-être social de la dimension septentrionale). Il convient de consolider et d'étendre résolument ces projets et de s'assurer qu'ils font l'objet d'une attention croissante dans l'UE.

2.2.2 Développement de l'infrastructure, du transport et de la logistique dans la région: condition préalable pour la promotion de l'esprit d'entreprise, des investissements et de la croissance économique

Pour promouvoir l'esprit d'entreprise, les investissements et la croissance économique, la région de la DS doit disposer d'un système de transport et logistique performant. À cette fin, il convient d'engager un dialogue dans le cadre de la DS sur les moyens d'améliorer le transport et la logistique dans la région afin de créer des connexions efficaces pour répondre aux besoins d'un trafic croissant de marchandises et de personnes en Europe septentrionale. Il faut développer conjointement les axes de transport routier, aérien et maritime et les relier entre eux par-delà les frontières nationales. Une attention particulière doit être accordée à la sécurité des transports (notamment par mer) ainsi qu'à la coopération entre les autorités frontalières (dédouanements, normes, exigences sanitaires, procédures de visa, etc.) afin de rendre les franchissements légaux de frontières plus aisés. Il conviendrait également de trouver des moyens efficaces pour empêcher les franchissements illégaux de frontières (y compris le trafic et la traite des êtres humains et l'immigration clandestine).

Un nouveau projet de coopération public-privé est nécessaire dans les secteurs de l'infrastructure, du transport et de la logistique pour l'application de la politique de dimension septentrionale et le CESE propose que les parties prenantes mettent tout en œuvre pour que ce projet commun puisse voir le jour.

2.2.3 Développement de la coopération et de la sécurité dans le secteur de l'énergie

L'élargissement de l'UE et les tendances énergétiques mondiales soulignent l'importance d'une coopération accrue en Europe septentrionale dans le secteur de l'énergie. Le CESE appelle à une coordination de la coopération régionale et du dialogue énergétique UE-Russie afin d'améliorer la sécurité et l'approvisionnement énergétiques. Le Comité recommande que dans le cadre de la nouvelle politique de DS soit établi un partenariat dans le domaine de l'énergie, qui mette l'accent sur le développement durable en ce qui concerne l'utilisation des ressources naturelles, l'efficacité énergétique et les sources d'énergie renouvelables, ainsi que la sécurité et les aspects environnementaux du transport d'énergie.

Disposant de vastes ressources d'énergie, la région de la dimension septentrionale est non seulement importante pour les pays qui la composent, mais elle a également un impact considérable sur l'UE dans son ensemble. Jouant potentiellement un rôle essentiel dans la sécurité des approvisionnements futurs en pétrole et en gaz vers l'UE, cette région mérite l'attention de tous les États membres de l'UE. Le centrage accru sur l'Europe septentrionale dans la nouvelle politique énergétique pour l'Europe (PEE) témoigne de l'importance de la nouvelle politique de dimension septentrionale. Dans son nouveau Livre vert sur l'énergie ([4]), la Commission mentionne spécifiquement la Russie et la Norvège comme étant des partenaires importants dans le cadre d'une nouvelle politique énergétique extérieure cohérente pour l'UE.

La dimension septentrionale constitue un élément important du développement équilibré de l'infrastructure énergétique européenne. Des investissements considérables seront nécessaires dans la région de la DS pour assurer un niveau suffisant d'approvisionnement en énergie à l'avenir, tant en ce qui concerne les infrastructures de transport d'énergie que l'exploitation des ressources gazières de la région. Investissements accrus signifient croissance économique et, partant, amélioration de l'emploi et augmentation des niveaux d'activité, y compris dans les industries qui ne sont pas directement liées à l'exploitation des ressources en mer. Il importe toutefois que l'exploitation des vastes ressources de gaz et de pétrole soit fondée sur le développement durable, les normes environnementales les plus élevées et le respect des souhaits des autochtones.

Un système coordonné de contrôle des écosystèmes marins dans le Nord est nécessaire et devrait faire partie de la coopération transfrontalière de la DS. Il est important que l'exploitation du gaz et du pétrole aille de pair avec une industrie de la pêche viable et un environnement marin sain. Il convient de garantir le plus haut niveau de sécurité possible pour les transports maritimes de pétrole et de gaz dans la région de la DS. Cette nécessité sera encore plus impérieuse avec l'accroissement des transports de gaz naturel liquéfié (GNL) à l'avenir.

Dans ce contexte, la proposition formulée par le gouvernement norvégien en mars 2006 en faveur d'un système nouveau et mieux coordonné de contrôle des écosystèmes marins dans le Nord est accueillie favorablement. Le CESE se réjouit également de l'adoption par la commission parlementaire mixte EEE en mai 2006 de la résolution «*Europe's High North: energy and environmental issues*», dont les conclusions sont en phase avec les points de vue exposés dans le présent avis.

S'agissant de la coopération en matière d'énergie dans le cadre de la DS, le CESE souligne la nécessité d'accorder une attention particulière au transport d'énergie, qui augmente fortement dans le Golfe de Finlande et la région de la Baltique, en veillant surtout à l'organisation et à la sécurité du transport ainsi qu'à la réduction au minimum des risques de dégradation de l'environnement.

2.2.4 Promotion de la société civile, des réseaux de coopération et de l'information au public

2.2.4.1 Renforcement de la société civile, des valeurs démocratiques communes, des droits de l'homme et du dialogue social et sociétal ouvert

Une condition préalable à la réussite de la coopération entre les pays de la DS est l'application de valeurs communes dans chacun d'eux. **Pluralisme démocratique, société civile vive, dialogue social et sociétal ouvert et économie de marché fonctionnelle sont autant d'éléments qui se complètent mutuellement**. Des efforts déterminés doivent être déployés en la matière, tout particulièrement en Russie, où une implication active de la société civile et des institutions démocratiques sont nécessaires.

([4]) Livre vert de la Commission intitulé «Une stratégie européenne pour une énergie sûre, compétitive et durable» du 8 mars 2006.

Dans son avis sur les relations UE-Russie de juillet 2005, le CESE a sérieusement attiré l'attention sur la situation prévalant en Russie dans ce domaine important. Il constate que la nouvelle loi régissant les acteurs de la société civile a manifestement détérioré la situation. Il conviendra de rectifier le tir lors de l'application future de la loi. Le fait que les autorités russes développent leurs politiques et leurs pratiques de manière convaincante afin d'établir des relations constructives et ouvertes avec les acteurs nationaux de la société civile est susceptible de susciter un large soutien en faveur d'une coopération étroite avec la Russie. Il importe notamment que la «chambre civique» instituée en Russie se développe en un instrument crédible pour renforcer le dialogue social. Le renforcement de la capacité des acteurs de la société civile en Russie doit être soutenu afin d'améliorer leur capacité à s'engager dans un dialogue constructif.

Les efforts destinés à progresser sur ces questions doivent également être fournis dans le cadre de la coopération régionale de la DS, dont la Russie est partie prenante.

2.2.4.2 Promotion des réseaux de coopération transfrontalière de la société civile

Il convient d'intensifier un **dialogue transfrontalier** fonctionnel et ouvert pour progresser dans les domaines identifiés au point précédent. Les acteurs de la société civile ont en l'occurrence une responsabilité et un rôle essentiels à assumer et il est indispensable que les différents intervenants de la société civile prennent eux-mêmes des initiatives pour renforcer les liens et la coopération dans leurs domaines d'action. Il convient de souligner que la «propriété commune» de la DS n'est pas seulement l'affaire des gouvernements mais qu'elle concerne également la société civile et ses acteurs dans les pays de la DS. Une mise en œuvre efficace de la politique de DS n'est possible que si les acteurs de la société civile sont activement associés au processus.

Des actions résolues doivent être engagées dans le cadre de la politique de dimension septentrionale pour soutenir les possibilités de création de réseaux de dialogue et de coopération entre les acteurs de la société civile dans les pays de la DS et différentes sous-régions, telles que le nord-ouest de la Russie. La **coopération transfrontalière entre les peuples** doit constituer l'une des priorités politiques. Il y a lieu de favoriser la mobilité, le développement des ressources humaines, l'échange d'expériences, de connaissances et d'informations ainsi que la reconnaissance mutuelle des diplômes. La coopération transfrontalière doit concerner tous les acteurs de la société civile, y compris les entrepreneurs, les PME et d'autres entreprises, les salariés, les jeunes et les étudiants, les femmes, les scientifiques et les milieux culturels, les membres de minorités, les groupes de défense de l'environnement, les milieux agricole et sylvicole et les consommateurs. Les activités transfrontalières doivent faire naître entre ces acteurs des projets communs sur la base de partenariats et d'initiatives concrètes. Les acteurs doivent avoir la possibilité de présenter, selon une procédure simple, des initiatives pour des projets communs dans le cadre de la DS.

Le développement de relations tripartites et de marchés du travail efficaces dans l'ensemble de la région de la DS doit viser l'établissement d'un équilibre entre une concurrence loyale pour les entreprises et des conditions de travail décentes pour les travailleurs. Des relations tripartites et des marchés du travail sont déjà bien développées dans de nombreux pays et les compétences y afférentes devraient être partagées avec des organisations dans les pays où ces derniers sont moins développés. La politique de dimension septentrionale serait un instrument cadre idéal pour lancer des projets transfrontaliers en la matière. Les partenaires sociaux dans chaque pays de la DS devraient veiller à ce que les initiatives et actes législatifs visant un changement économique et social et une amélioration de l'emploi prennent leurs intérêts en considération de manière équilibrée. Pour ce faire, il conviendrait de les associer à toutes les discussions relatives aux marchés du travail et aux questions connexes.

2.2.4.3 Amélioration de l'information au public

La **visibilité publique** de la dimension septentrionale est très limitée. Tant dans les États membres que dans les pays de la DS non membres de l'UE, le niveau des connaissances concernant la DS est très faible. C'est pourquoi les parties prenantes de la DS doivent s'atteler à renforcer de façon significative l'information et les canaux d'information. Une information publique adéquate sur la DS est nécessaire parce que c'est à travers elle qu'il est possible de susciter un intérêt accru concernant la DS au sein de la société civile et d'inciter ses acteurs à participer au processus et à y contribuer. Les acteurs de la société civile doivent également être impliqués en tant que vecteurs d'information dans la société et les mesures d'éducation et de formation nécessaires doivent être prises à cette fin.

Il est évident que la région de la dimension septentrionale a besoin d'un centre qui se charge de satisfaire les besoins d'information évoqués plus haut et de coordonner pratiquement les réseaux, les contacts et les financements. Les parties prenantes de la DS devraient s'accorder sur l'établissement de ce centre. Le CESE suggère que le bureau de la Commission européenne à Saint-Pétersbourg, qui a été récemment fermé, soit rouvert à cet effet et que les fonctions opérationnelles de la DS, identifiées conjointement, lui soient assignées. Il conviendrait également d'examiner la possibilité de confier ces fonctions opérationnelles au secrétariat de l'un des organes régionaux dont il est fait mention au chapitre 2.4.

2.2.5 Les relations avec la société civile du Belarus méritent une attention particulière

Lors de discussions sur le développement de la politique de DS, il a été suggéré que celle-ci couvre également d'une manière ou d'une autre le Belarus. Bien que cela se justifie d'un point de vue géographique, la situation politique actuelle dans le pays ne permet pas de coopération officielle. Le CESE souligne toutefois que les questions susmentionnées, en particulier au paragraphe 2.2.4, concernent également le Belarus.

Le Comité est d'avis qu'il est possible d'influencer ces questions en favorisant les contacts entre les acteurs de la société civile et leurs homologues du Belarus. Le Comité doit pour sa part continuer de consolider ses contacts et propose que les actions menées dans ce sens soient également soutenues dans le cadre de la DS.

Le CESE est en train d'élaborer un avis distinct sur les relations entre l'UE et le Belarus.

2.3 *La nécessité de consulter la société civile en tant que maillon du mécanisme de coopération de la dimension septentrionale: le CESE est disposé à apporter sa contribution*

Il convient d'instituer un mécanisme de consultation efficace en faveur de la DS afin de permettre aux acteurs clés de la société civile d'influencer la mise en œuvre et le suivi de la DS par leurs avis, recommandations et expertise.

Le CESE estime qu'une réunion annuelle des acteurs de la société civile, à l'instar de ce qui se fait déjà depuis plusieurs années dans le cadre de la coopération dans la région méditerranéenne, constituerait une solution pratique. Des expériences très positives ont été enregistrées en matière de coopération dans la Méditerranée, de même que par le Comité consultatif dans le cadre de la coopération EEE. En outre, il serait opportun de mettre sur pied un sous-groupe consultatif de la société civile, subordonné au comité de gestion de la DS proposé au paragraphe 2.1.4, qui participerait régulièrement au suivi des politiques et préparerait la réunion annuelle.

Cet arrangement permettrait aux responsables de la politique de dimension septentrionale de tirer profit des contributions des acteurs de la société civile pour la mise en œuvre de la DS dans le secteur économique et social.

Le CESE a déjà organisé deux conférences réunissant des acteurs de la société civile des pays de la DS. Au fil des années, le Comité a renforcé ses contacts avec les principaux acteurs de la société civile dans tous les pays non membres de l'UE. Il possède par conséquent une expérience pratique de la coopération avec la société civile dans la région qui peut immédiatement être mise à profit.

Le CESE est en outre prêt à s'investir activement pour impliquer les acteurs de la société civile dans la mise en œuvre de la future politique de DS. Il a l'intention de mettre sur pied un groupe de suivi distinct et de jouer un rôle de premier plan dans l'organisation de réunions annuelles des acteurs de la société civile. Dans le même temps, une attention serait également accordée à la coopération existante dans le cadre de l'EEE. L'objectif de ces réunions serait de définir des orientations pour la mise en œuvre de la DS, en particulier dans les domaines visés au paragraphe 2.2.4, qui concernent le fonctionnement de la société civile. Le Comité propose que cet arrangement soit intégré dans un mécanisme officiel de coopération de la DS.

2.4 *Les organes régionaux: point de départ naturel pour la gestion de la coopération de la DS*

Le CESE appuie l'idée selon laquelle les organes régionaux de coopération existants, principalement le Conseil des États de la mer Baltique (CEMB), le Conseil euro-arctique de la mer de Barents (CEAB), le Conseil nordique des ministres (CNM) et le Conseil arctique (CA), devraient jouer un rôle central dans la mise en œuvre de la DS. Il convient de promouvoir résolument une coordination et une coopération plus étroites entre ces organes ainsi qu'entre ces derniers et le comité de gestion de la DS proposé au paragraphe 2.1, dans la mesure où ils constituent le point de départ naturel pour la gestion globale de la DS.

Dans ce contexte, les acteurs de la société civile auraient une véritable opportunité de participer à la coopération dans le cadre de la DS grâce aux contributions faites via leurs propres réseaux régionaux de coopération (par exemple, BASTUN pour les salariés, BAC pour la communauté économique, BCCA pour les chambres de commerce et différentes ONG) et aux contacts établis par ces réseaux avec les organes précités.

2.5 *La transparence dans le financement des activités de la dimension septentrionale*

Il conviendrait de traduire les domaines prioritaires en projets concrets de partenariat privé-public (PPP) de la dimension septentrionale, projets dont les partenaires, les programmes d'action, les calendriers et les budgets sont clairement définis.

Au cas où, pour l'un des domaines prioritaires, les pays partenaires ne seraient pas encore en mesure d'entreprendre un projet de partenariat, ils devraient, par exemple, tenter de s'accorder annuellement sur des programmes d'actions aussi précis que possible ainsi que sur les moyens de les mettre en œuvre et de les financer.

En ce qui concerne les mesures proposées par les acteurs de la société civile (voir en particulier le paragraphe 2.2.4), il importe de mettre au point une procédure pour le financement d'actions de petite envergure, fondées sur un processus de demande simplifié au maximum. Une assistance technique devra être mise en place pour fournir des conseils en matière de demande. De même, il est essentiel que le processus de traitement et d'approbation des propositions de projet soit facile, souple et rapide. De l'avis du CESE, les représentants de la société civile pourraient également assumer une partie de la responsabilité dans le cadre du déroulement de cette procédure.

L'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) doit constituer au niveau de l'UE la principale source de financement des actions de la DS. Une partie suffisante des crédits de l'IEVP doit être réservée aux projets et activités de la DS et des ressources adéquates doivent également être mobilisées pour assurer la gestion de la DS.

Les fonds provenant de la Russie ainsi que les mécanismes de financement de la Norvège et de l'EEE sont nécessaires pour mettre en œuvre la coopération régionale et transfrontalière de la DS. Parallèlement, d'autres sources de financement internationales et nationales, qui participent déjà aux projets de la DS (BERD, BEI, BNI, etc.), continueront d'être essentiels pour assurer à l'avenir l'application d'une politique commune de la DS, sensée et fructueuse.

En outre, il convient de veiller à ce que soient diffusées de façon efficace au sein de la société civile des informations facilement compréhensibles sur les fonds disponibles, les différentes sources de financement et les procédures de demande de crédits pour les propositions de projet.

Bruxelles, le 5 juillet 2006.

La Présidente

du Comité économique et social européen

Anne-Marie SIGMUND

Avis du Comité économique et social européen sur la «Politique européenne de voisinage»

(2006/C 309/20)

Par lettre du Commissaire Ferro-Waldner en date du 22 avril 2005, la Commission, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la *«Politique européenne de voisinage»*.

La section spécialisée «Relations extérieures», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 4 mai 2006 (rapporteuse: **M^me^ Cassina).**

Lors de sa 428^e^ session plénière des 5 et 6 juillet 2006 (séance du 5 juillet 2006) le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 160 voix pour, 2 voix contre et 9 abstentions.

Avant-propos

Le CESE a déjà élaboré deux avis sur le thème de la Politique européenne de voisinage (PEV), l'un consacré aux pays d'Europe centrale et orientale, l'autre aux pays du bassin méditerranéen ([1]). Le présent avis ne reprend que certains éléments de ces deux documents qui seront transmis, pour information, en même temps que le présent avis, aux autorités de l'UE et des pays concernés.

0. Synthèse et conclusions

0.1 Le CESE voit dans la politique européenne de voisinage (PEV) une politique d'une importance stratégique majeure, dont il convient de valoriser, par le biais d'une mise en oeuvre cohérente et responsable, la capacité à favoriser la paix, la stabilité, le partage de valeurs et de politiques et la promotion des échanges à tous les niveaux avec les pays voisins.

0.2 Le CESE insiste notamment sur la nécessité d'assurer une cohérence entre:

— les politiques extérieures des États membres et la PEV;

— les autres actions en rapport avec les relations extérieures de l'UE et la PEV;

— les politiques extérieures et intérieures des pays partenaires et la PEV;

— les actions des différentes directions générales de la Commission impliquées dans la mise en oeuvre de la PEV;

— les choix budgétaires de l'UE et l'importance stratégique de la PEV;

— l'application du principe de différenciation (qui peut favoriser positivement la compétitivité entre les pays et les régions) et l'opportunité de créer des synergies au sein des régions et entre celles-ci (dans l'intérêt de la coopération et d'une meilleure compréhension);

— les mesures concrètes à mettre en oeuvre en priorité et les grands objectifs poursuivis.

0.3 Le CESE demande à tous les acteurs institutionnels concernés de reconnaître concrètement que le principe de l'appropriation commune implique une nette adhésion à des valeurs démocratiques qu'il y a lieu de respecter et de promouvoir et non pas seulement de partager formellement: l'appropriation commune doit être le principe de base des relations non seulement entre l'UE et les pays partenaires (PP), mais aussi au sein de l'UE elle-même et, dans les PP, entre les administrations nationales et les représentants de la société civile. Dès lors, la PEV ne pourra être efficace et satisfaisante que moyennant une participation systématique des organisations de la société civile, en particulier les acteurs sociaux et socioprofessionnels, dont le rôle consultatif et le pouvoir de négociation doivent être explicitement reconnus et promus. Il convient dès lors de proposer:

— des informations claires, transparentes, documentées et rapides sur les décisions relatives à la mise en oeuvre de la PEV;

— des lieux, des instruments et des mécanismes de consultation et de participation à l'élaboration de ces décisions pour la mise en oeuvre d'un dialogue civil efficace;

— des informations, des instruments et des données harmonisées permettant d'évaluer les réalisations accomplies, assortis d'un engagement à prendre périodiquement des initiatives en ce sens;

— des offres de formation permettant à ces organisations de contribuer à la mise en oeuvre de la PEV et d'apporter un concours plus efficace en ayant accès aux ressources et aux programmes communautaires;

— la possibilité de constituer des réseaux de dialogue, de coopération et de suivi de la mise en oeuvre de la PEV entre les organisations des différents pays et des différentes régions.

([1]) Le premier est intitulé «L'Europe élargie — Voisinage: un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud»; rapporteuse: Karin Alleweldt (JO n° C 80 du 30.03.2004 p. 0148 — *0155*); le second porte sur «Le rôle des organes consultatifs et des organisations socioprofessionnelles dans la mise en œuvre des accords d'association et dans le cadre de la politique européenne de voisinage» (contribution au sommet euro-méditerranéen des conseils économiques et sociaux et institutions similaires qui se tiendra en Jordanie les 16 et 17 novembre 2005; rapporteuse: Giacomina Cassina), et a été élaboré en coopération avec les conseils consultatifs de Grèce, d'Israël, de Tunisie et une représentation de groupes économiques et sociaux du Maroc).

0.4 Le CESE s'engage à établir, maintenir et développer des relations avec les organismes consultatifs et/ou les organisations socioprofessionnelles des PP, à être toujours à leur écoute et à coopérer avec le Parlement européen et avec le Comité des régions afin de contribuer à la mise en oeuvre d'une PEV participative, efficace et cohérente poursuivant des objectifs de paix, de stabilité, de sécurité et de développement généralisé et durable.

1. **Introduction**

1.1 Au cours du processus d'intégration européenne, les autorités communautaires ont toujours pris en compte la situation des pays voisins et ce, pour deux raisons importantes au moins:

— la première est liée à l'impulsion politique fondamentale qui a poussé les pays européens à former une communauté, à savoir l'exigence de paix, de liberté et de stabilité, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la zone d'intégration;

— la deuxième a trait au processus d'intégration économique et des marchés, qui a nécessité la création d'une zone d'échanges commerciaux plus vaste que celle constituée par les seuls États membres et, partant, a permis à ces derniers d'être en concurrence avec des pays ayant atteint ou en voie d'atteindre un niveau de croissance économique et de développement comparable à celui de la Communauté, afin qu'ils puissent mutuellement tirer profit d'échanges commerciaux qui ne soient pas soumis à des distorsions, au dumping et/ou à un repli protectionniste de l'une ou de l'autre partie.

1.2 Pendant les nombreuses années durant lesquelles le monde a été divisé en deux blocs, l'hétérogénéité des économies de l'Europe de l'Est et de l'Ouest, et en particulier la diversité de leurs systèmes politiques ont malheureusement réduit au minimum les échanges (économiques mais aussi et surtout humains, culturels et sociétaux) et limité, pendant plus de quatre décennies, la connaissance entre les peuples européens concernés à des contacts purement diplomatiques ou à des relations superficielles entre collectivités territoriales. Cette situation a eu pour effet de cristalliser les stéréotypes hérités de la guerre froide et de favoriser l'acquisition d'une légitimité démocratique supposée au niveau international, légitimité que les gouvernements du système soviétique n'avaient pas et ne pouvaient pas avoir.

1.3 Toutefois, au cours de cette même période, la Communauté européenne a développé ses relations avec ses voisins démocratiques (ou passés d'une dictature à la démocratie, comme la Grèce, l'Espagne, et le Portugal) et réalisé pas moins de quatre élargissements ([2]). Avec les pays qui n'avaient pas la perspective ou l'intention d'entrer dans la Communauté, des relations stables ont été établies au moyen d'accords, tels que l'Association européenne de Libre échange (AELE) créée en 1960, l'Espace économique européen (EEE) de 1994, mais aussi toute une série d'accords bilatéraux (en particulier avec des pays du bassin méditerranéen).

([2]) Danemark, Royaume-Uni et Irlande en 1973, Grèce en 1981, Espagne et Portugal en 1986, Autriche, Suède et Finlande en 1995.

1.4 Entre la fin des années quatre-vingt et le début des années quatre-vingt-dix, la zone limitrophe composée des pays du Sud et de l'Est du bassin méditerranéen a progressivement gagné en importance aux yeux de la Communauté européenne. La Conférence interministérielle de Barcelone de 1995 a constitué le point d'orgue de cette évolution, qui a défini un partenariat stratégique et structuré grâce à des accords d'association et à des projets régionaux, dans le but de mettre en place une zone de libre échange, de paix, de sécurité et de prospérité commune pour 2010 au plus tard.

1.5 Cependant, l'événement qui a radicalement modifié la donne géopolitique de la Communauté — qui avait entre-temps réalisé l'intégration des marchés et se préparait à créer la monnaie unique — est la libération des pays d'Europe centrale et orientale du joug soviétique et leur passage à un régime démocratique et à l'économie de marché.

1.6 La réunification du continent européen, avec l'élargissement du 1er mai 2004, est la conquête politique la plus importante de l'histoire de l'Europe d'après-guerre, et fait de l'UE une zone dotée d'un capital humain, culturel, historique, économique et social extrêmement riche, tout à fait inédite par rapport au passé. Cette mutation quantitative et qualitative fondamentale de l'UE nous oblige à comprendre dans le détail cette nouvelle réalité, à la mettre en valeur, à la promouvoir et à la défendre, en adaptant l'ensemble des politiques communautaires, y compris celle liée aux relations avec nos voisins. La politique européenne de voisinage est née de cette conviction, entièrement partagée par le CESE qui a contribué à ce succès grâce à son vaste engagement dans la coopération et le dialogue avec les organisations de la société civile des pays candidats.

2. **La phase initiale de la Politique européenne de voisinage (PEV)**

2.1 La nécessité d'élaborer une politique de voisinage a été mise en évidence par le Conseil «Affaires générales» dès le mois de novembre 2002, puis, en décembre de la même année, par le Conseil européen de Copenhague, qui a notamment invité l'UE à faire progresser ses relations avec les pays voisins sur la base de valeurs communes dans le but d'éviter la formation de nouvelles lignes de démarcation en Europe et de promouvoir la stabilité et la prospérité à l'intérieur et au-delà des frontières. Au début, l'attention a surtout été focalisée sur les relations avec la Russie, l'Ukraine, le Belarus et la Moldavie, ainsi que sur les pays partenaires méditerranéens (PPM).

2.2 En 2003 et en 2004, la Commission a publié deux communications ainsi que, toujours en 2004, une proposition de règlement relative à l'instauration d'un instrument européen de voisinage et de partenariat ([3]).

([3]) COM(2003) 104 final — Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen — L'Europe élargie — Voisinage: un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud — Bruxelles, 11.03.2003.
COM(2004) 373 final — Communication de la Commission — Politique européenne de voisinage — Document d'orientation — Bruxelles, le 12.05.2004.
COM(2004) 628 final — Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions générales concernant la création d'un instrument européen de voisinage et de partenariat — Bruxelles, le 29.09.2004.

2.3 Au cours de l'année 2004, à la demande explicite des trois pays du Caucase méridional, la PEV a été étendue à l'Arménie, à l'Azerbaïdjan et à la Géorgie. La Russie avait fait savoir précédemment qu'elle ne participerait pas à la PEV mais qu'elle maintiendrait ses relations avec l'UE dans le cadre du «partenariat stratégique» spécifique. La PEV ne s'applique pas non plus aux États des Balkans qui relèvent du Pacte de stabilité des Balkans et/ou qui sont candidats à l'adhésion, comme la Croatie, ni à la Turquie (précédemment couverte par la politique de partenariat euroméditerranéen et aujourd'hui pays candidat ayant entamé les négociations d'adhésion le 3 octobre 2005).

2.4 La PEV se propose de partager avec les pays voisins un grand nombre de politiques et implique que l'UE et les pays partenaires (PP) s'engagent à faire une priorité de la promotion de certaines valeurs communes (principe d'appropriation commune), telles que l'État de droit, la bonne gouvernance, le respect des droits de l'homme et des minorités, l'application du principe d'égalité des chances, l'économie de marché et le développement durable. Les PP sont également invités à s'engager plus particulièrement dans la lutte contre le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive, en faveur du respect de la légalité internationale et de la résolution pacifique des conflits.

2.5 Des plans d'action nationaux (PAN) sont définis conjointement avec les PP. Ils prennent en compte les spécificités et les besoins des divers interlocuteurs (principe de différenciation), mais contiennent un ensemble de priorités communes liées à la promotion des valeurs mentionnées au paragraphe précédent. Les PAN sont ensuite approuvés par les différents conseils d'association et appliqués en coopération entre le PP concerné et l'UE. La mise en œuvre des PAN sera contrôlée par l'UE au travers de rapports périodiques de la Commission, ce qui permettra notamment d'adapter l'évolution de la stratégie aux résultats obtenus par chaque pays partenaire.

2.6 Jusqu'à la fin de l'actuelle période de programmation financière (fin 2006), les ressources seront allouées au titre des programmes TACIS et MEDA. En revanche, les perspectives financières pour la période 2007 à 2013 devraient prévoir un seul instrument de financement de la PEV (instrument européen de voisinage et de partenariat)), dont l'enveloppe budgétaire doit encore être définie mais qui, conformément à la proposition de la Commission, devrait correspondre au double environ des ressources actuellement disponibles au titre des deux programmes susmentionnés.

2.7 Le CESE constate malheureusement que la Commission à jusqu'ici omis de proposer, que ce soit dans ses documents ou lors des négociations relatives à la définition des PAN, certains éléments qui font partie intégrante du développement communautaire et qui ont favorisé le processus d'intégration et l'ont rendu plus démocratique et plus ouvert la participation: la notion de «dialogue social» et celle de «fonction consultative» font notamment défaut. Le CESE a déjà signalé à diverses reprises ces lacunes à la Commission et espère que l'ensemble des autorités communautaires feront leur possible pour que ces principes soient mis en application lors de la mise en oeuvre des PAN.

3. **La notion de «voisinage» et les questions de cadre**

3.1 Si la notion de «voisinage» nous paraît intuitivement assez claire, il n'est pas du tout évident de doter de la rigueur stratégique nécessaire une politique fondée sur une intuition de ce type et néanmoins très ambitieuse. L'UE s'est en effet dotée d'une politique étrangère qui demeure limitée, dans la mesure où de nombreuses compétences en la matière sont jalousement gardées et exercées par les États membres. L'important est de comprendre qu'une politique européenne des relations extérieures ne détourne pas les États membres de leurs stratégies internationales respectives mais peut au contraire compléter celles-ci et leur conférer une valeur ajoutée, pour autant que ces États développent la volonté d'agir ensemble et de se doter d'instruments permettant de coordonner leurs interventions de politique extérieure, de manière à garantir la cohérence et l'efficacité des interventions de tous les acteurs concernés dans un domaine donné. Dans le cas de la PEV, cet objectif peut être poursuivi à condition que les États membres et l'UE veillent avec détermination à assurer une cohérence avec le cadre européen et à se présenter devant leurs interlocuteurs comme un bloc qui poursuit les mêmes objectifs et formule des propositions convergentes.

3.2 De l'avis du CESE, la notion de «politique de voisinage» exclut toute interprétation qui ne serait que géographique. La définition donnée de la PEV dans les différents documents cités en note de bas de page n° 3 imprime au contraire à ce terme une forte connotation de communauté (ou de recherche de communauté) de valeurs, de cultures et d'intentions ([4]). Il s'agit d'un voisinage qui présente des caractéristiques certes géographiques, mais surtout politiques et de valeur. Aussi ne peut-on pas, pour l'heure, exclure qu'à l'avenir d'autres pays participeront à la PEV.

3.3 Une difficulté qui pourrait surgir en relation avec le principe d'appropriation commune des mesures à prendre est le fait que l'on ne parle pas d'adhésion pour les pays partenaires de la PEV. La perspective d'une éventuelle adhésion serait certes beaucoup plus motivante, mais il ne faut pas perdre de vue que les contenus, la méthodologie ainsi que, proportionnellement, les ressources mises à disposition pour l'élaboration des PAN sont similaires, sinon identiques, à ceux prévus dans le cadre du dernier processus d'élargissement. Le mécanisme déployé pour la mise en oeuvre de politiques de développement dans les pays partenaires devrait lui aussi s'inspirer de l'expérience des politiques structurelles et se fonder sur un partenariat très étroit entre l'UE et les pays partenaires. L'une des caractéristiques de la méthode adoptée par la PEV est l'approche «progressive» qui permet de contrôler les procédés et les instruments appliqués, mais surtout d'évaluer toute évolution importante susceptible de modifier le cadre des objectifs actuels. La «nouvelle phase» de la PEV prévoit des relations encore plus importantes avec les pays partenaires dans lesquels la mise en œuvre des PAN est la plus efficace; il s'agit d'une sorte de «prime» qui devrait contribuer à resserrer encore les liens économiques et politiques ainsi que, comme c'est souhaitable, les relations entre les sociétés, et répondre ainsi aux attentes, parfois enthousiastes, des populations des pays partenaires. Le CESE considère en conséquence qu'il serait pour l'heure tout aussi erroné d'appliquer un cadre rigide qui exclurait toute possibilité d'adhésion que d'alimenter de vains espoirs.

([4]) Le fait que l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie (non limitrophes de l'UE) aient demandé à être associés à la PEV apporte une confirmation concrète de ce point.

3.4 La Commission a publié en mars 2005 une communication présentant des recommandations à l'intention des pays n'ayant pas encore fait l'objet de l'adoption de PAN ([5]): il s'agit des trois pays du Caucase du Sud, ainsi que de l'Égypte et du Liban. Le Conseil européen du 25 avril 2005 a marqué son accord avec ce document et a exprimé le vœu que les PAN puissent être finalisés rapidement afin que les organes compétents (conseils d'association) les approuvent dans les meilleurs délais et que ces plans puissent entrer en application. Le Conseil a également insisté sur la nécessité d'appliquer le principe de différenciation, tout en mettant en avant la déclaration des trois pays du Caucase du Sud, qui souhaitent tirer le meilleur profit des instruments de la PEV pour renforcer la coopération régionale (voir également le chapitre 4).

4. **Les problèmes des différentes zones**

4.1 Si la PEV est fortement empreinte du bilatéralisme UE/pays partenaires, les zones bénéficiaires (qui correspondent approximativement aux pays d'Europe centrale/orientale, du bassin méditerranéen et du Caucase méridional) présentent toutefois des spécificités internes au regard desquelles il faudrait plus particulièrement veiller à ce que la mise en œuvre de la PEV encourage les synergies entre les différentes zones et les relations à l'intérieur d'une même zone. Cet objectif peut être atteint par le biais de mesures et d'incitations ciblées qui facilitent et encouragent le développement de relations et de coopérations au sein d'une même zone, mais aussi entre zones distinctes. Non seulement tous les pays qui composent ces trois zones — et qui souvent en font la demande explicite — tireraient profit de cette approche mais celle-ci encouragerait aussi la stabilité, la sécurité et la paix dans l'ensemble de l'UE, y compris dans les pays se situant au-delà du champ d'application géographique de la PEV. L'important est en tout état de cause de continuer de faire preuve de flexibilité et de pragmatisme afin d'assurer un juste équilibre entre le bilatéralisme et la promotion de la coopération au sein d'une même zone et entre plusieurs zones.

4.2 Le mécanisme de mise en oeuvre de la PEV implique un certain degré de compétition entre les divers pays partenaires. En effet, à mesure qu'un pays progresse en direction des objectifs fixés conjointement avec l'UE, sa condition de partenaire peut s'améliorer (davantage de facilités, de soutien en faveur d'actions clés, une plus grande ouverture des marchés, des facilités au niveau de la libre-circulation des personnes, etc.). Cette compétition peut se manifester également au niveau des zones et, dans ce cas, il convient de rester attentif afin de ne pas susciter des frustrations et des attitudes de renoncement de la part des zones — ou des pays appartenant à une zone — qui connaissent davantage de difficultés. Il est crucial de favoriser les contacts entre pays et zones diverses parce que, si chaque acteur de la PEV est convaincu qu'il œuvre pour lui mais aussi pour une vaste entreprise commune, il sera plus facile de développer la compréhension mutuelle et d'identifier d'éventuels modes de coopération qui n'ont peut-être pas encore été explorés. La contribution de la société civile peut constituer à cet égard un puissant moteur.

4.3 Il convient dans le même temps de signaler l'existence, dans les trois grandes zones couvertes par la PEV, de conflits ouverts, latents ou potentiels. Il existe également des tensions au sein de certains pays partenaires, en particulier ceux où la démocratie est encore fragile. Il est légitime de se préoccuper des répercussions qu'ils pourraient avoir au sein de l'UE, mais il importe plus encore de se soucier de la sécurité et de la stabilité des pays partenaires et de leurs populations. Dès lors, il y a lieu de porter une attention particulière et soutenue à la mise en oeuvre d'interventions ciblées visant explicitement, dans le cadre de l'application des PAN, à désamorcer les sources de tensions et de conflits, à créer des conditions propices à l'aplanissement des difficultés et à promouvoir la coopération entre pays, économies et peuples. Il va de soi que ces mesures doivent absolument associer les organisations de la société civile en tant que parties prenantes de la coopération économique, sociale et culturelle et acteurs incontournables de la coexistence pacifique.

4.3.1 Il faut également que les diverses initiatives prises par l'UE dans le domaine des relations extérieures soient développées en coordination avec les diverses composantes de la PEV. Les relations entretenues avec la Russie dans le cadre du partenariat stratégique s'avèrent particulièrement délicates à cet égard, comme l'a montré la récente crise du gaz. En outre, il serait utile de bien peser (et pas seulement dans le cas de l'Ukraine) toutes les conséquences, y compris sociales et économiques, que l'obtention du statut d'économie de marché peut avoir pour le pays concerné et pour l'UE.

4.3.2 Il serait hypocrite dans ce contexte de passer sous silence le fait que la PEV a entre autres objectifs celui d'assurer de bonnes relations avec les pays qui sont nos fournisseurs de matières premières énergétiques. Il n'y a rien de scandaleux à cela, mais à deux conditions: premièrement, que la légitime préoccupation ayant trait à l'approvisionnement ne prenne pas le pas sur les objectifs de développement économique et social compatible des pays partenaires; deuxièmement, que les États membres se montrent plus cohérents et véritablement désireux de coopérer les uns avec les autres afin de résoudre tous ensemble les problèmes délicats et stratégiques liés au secteur énergétique.

4.4 Dans le même ordre d'idées et toujours dans cette optique, il faut aussi accorder une place centrale à la coopération transfrontalière entre les États membres de l'UE et les pays partenaires. Les nouveaux États membres sont pour la plupart directement limitrophes des pays couverts par la PEV et connaissent donc à la fois les difficultés qui peuvent résulter de ce voisinage et les opportunités offertes par celui-ci. La mise en oeuvre de la PEV doit donc viser à limiter dans toute la mesure du possible les risques d'instabilité (aussi bien politique qu'économique et sociale) mais surtout à faciliter la transposition des potentialités positives en politiques concrètes et en réalisations mutuellement utiles. Cela aura des retombées positives sur tout le territoire communautaire — aujourd'hui largement ouvert et homogène — en termes de développement et d'amélioration des échanges, d'augmentation de la sécurité et de meilleure connaissance mutuelle entre les populations.

([5]) COM(2005) 72 final «Communication de la Commission au Conseil — Politique européenne de voisinage, Recommandations pour l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie, et pour l'Égypte et le Liban — Bruxelles», du 02.03.2005.

4.5 Le présent avis n'entend pas analyser la situation spécifique des différents pays ni des différentes zones puisque, comme nous l'avons dit au début de ce document, le CESE a déjà fourni des contributions spécifiques sur le bassin méditerranéen et les nouveaux voisins de l'Est. La rencontre organisée par le CESE à Kiev en février 2006 avec les organisations de la société civile ukrainienne a mis en évidence tout le dynamisme de ces organisations — qui se montrent enthousiastes vis-à-vis de l'UE et nourrissent de nombreux espoirs en ce qui concerne la PEV — et a montré que les travaux mis en train avec l'avis sur les voisins de l'Est commencent concrètement à porter leurs fruits. Le CESE est déterminé à se fixer des objectifs de dialogue et de coopération plus structurés et à plus longue échéance avec les organisations de la société civile ukrainienne.

4.5.1 S'agissant du Belarus, le CESE se montre très préoccupé par les récents événements et condamne la répression, les pratiques antidémocratiques et les persécutions qui portent atteinte aux droits civils et sociaux. Le CESE, qui continuera à entretenir des relations de plus en plus étroites avec les organisations de la société civile bélarussienne, élabore actuellement un avis à ce sujet ([6]).

4.5.2 Le CESE déplore par contre l'absence d'une analyse directe et même de contacts stables avec les organisations de la société civile des pays du Caucase méridional. Ce manque pourrait être comblé bientôt grâce un travail d'approfondissement réalisé sous forme d'un rapport d'information et d'un éventuel avis spécifique.

5. **Les instruments méthodologiques et financiers**

5.1 La méthode retenue pour la mise en œuvre des PAN consiste en un processus de dialogue et de négociation constants entre les autorités de l'UE et celles des pays concernés. Par ailleurs, toutes les mesures devront être mises en œuvre de part et d'autre selon les procédures utilisées dans le cadre communautaire. Le CESE a déjà indiqué en son temps qu'il était vivement préoccupé par les difficultés que rencontrent les bénéficiaires en matière d'accès aux fonds du programme MEDA, principalement les organisations de la société civile ([7]). Bien que toutes les procédures d'octroi et de contrôle des fonds doivent être extrêmement rigoureuses pour éviter les utilisations frauduleuses, il est indispensable qu'elles soient également claires, transparentes (p. ex. traduction des formulaires dans la langue des destinataires!), simples et en relation directe avec les objectifs politiques de la PEV. En multipliant exagérément les procédures d'accès aux fonds et en les noyant dans une logique bureaucratique, on n'obtiendra ni une plus grande adéquation avec les priorités définies ni l'efficacité requise. Au contraire, on favorisera ce «professionnalisme de la coopération» incarné par les sociétés de consultants, qui finit par saper la richesse que représentent les spécificités et la capacité d'initiative des pays partenaires. Les autorités de l'UE insistent sur le fait que la PEV doit être conçue comme une politique «sur mesure». S'il s'agit d'un aspect très important, il est toutefois impératif qu'il se retrouve également dans les méthodes de mise en œuvre qui doivent être systématiquement et constamment en adéquation avec la situation économique et sociale des différents pays et donc compréhensibles pour les différents acteurs sociaux.

5.1.1 Les difficultés rencontrées par les organisations de la société civile pour accéder aux programmes et aux ressources correspondantes tiennent souvent, du moins en partie, à une connaissance insuffisante ou approximative des réglementations et des procédures. L'accès à un programme communautaire ou aux actions développées dans le cadre d'une politique communautaire ne saurait être mesuré sur la base d'un appel d'offres nécessitant de la part des concurrents en lice de se doter des outils informatifs et organisationnels indispensables à leur participation. Les institutions communautaires doivent assumer une responsabilité précise à cet égard et aider les organisations sociales et socioprofessionnelles à développer les capacités et les compétences requises. Jusqu'à il y a quelques années, la Commission avait développé une action de ce genre en proposant aux soumissionnaires des cours à un coût accessible. Récemment, ces coûts ont été multipliés par trois et sont devenus inaccessibles pour la plupart des acteurs sociaux qui en auraient besoin. Le CESE juge la diffusion de ce type de savoir-faire entre les organisations de la société civile aussi indispensable que le renforcement des capacités des administrations des pays partenaires/pays PEV. Si l'on veut que la société civile contribue à la mise en oeuvre de la PEV, il faut donc que ces prestations soient considérées comme un service indispensable à fournir gratuitement.

5.2 Étant donné que les PAN couvrent de fait la totalité des politiques relevant de la responsabilité des différents Commissaires, il est capital que la PEV soit comprise et soutenue par toutes les DG, lesquelles devront travailler en réseau et de manière responsable pour contribuer à sa réussite.

5.3 Pour qu'il soit efficace, le mécanisme d'évaluation périodique doit être ramené à l'essentiel, éviter les répétitions et se concentrer sur les priorités. Cette approche peut améliorer l'efficacité de la participation de la société civile organisée, qui reste un facteur crucial pour la réussite de cette politique comme de toute autre politique (cf. paragraphe 6), à la mise en œuvre et à l'évaluation de la PEV. Il est prioritaire à cet égard d'appliquer des critères témoignant des progrès démocratiques du pays partenaire considéré ainsi que du respect des valeurs et des droits fondamentaux. Sur le plan de la méthode, la constitution d'un réseau pour la collecte de données et de statistiques, permettant une évaluation sûre et si possible comparable des réalisations de chacun des pays concernés, est prioritaire dans ce contexte. Il faudrait également s'efforcer d'atteindre une certaine simultanéité dans la présentation des rapports d'évaluation, afin de faciliter tant l'appréciation des meilleures réalisations que la définition des priorités nécessitant un soutien accru ou différent.

([6]) Cf. le document élaboré par M. STULIK, rapporteur (REX/220).

([7]) Cf. le rapport Dimitriadis pour le sommet Euromed de Malte — REX/113, en particulier les points 35 et 36.1.

5.4 Même si l'UE est le premier partenaire commercial des pays partenaires/PEV, les ressources budgétaires de l'UE allouées à la coopération sont parfois inférieures dans certains pays à celles d'autres acteurs internationaux. Toutefois, à maintes occasions, nos partenaires ont montré qu'ils étaient conscients du fait que l'intervention de l'Europe intégrée a une grande importance pour la qualité de leur développement, dans la mesure où elle est capable de stabiliser certains acquis, de renforcer leurs capacités et de créer un partenariat qui voit en chaque acteur un protagoniste responsable, jouissant des mêmes droits, et jamais le bénéficiaire d'une aide, plus ou moins obligé d'adhérer ensuite à des objectifs qui ne sont pas les siens.

5.5 Les attentes de nos partenaires ne doivent pas être déçues. Ceci implique que tous les acteurs communautaires, à commencer par les États membres, qui disposent de la compétence principale en matière budgétaire, prennent leurs responsabilités de façon claire et précise. Il est important que les perspectives financières 2007/2013 valorisent cette politique cruciale tant pour le développement et la sécurité intérieurs de l'UE que pour le renforcement de son rôle d'interlocutrice sur la scène internationale. Satisfaire à cette exigence permettra de mieux mobiliser le concours de fonds privés, dans la mesure où les investisseurs pourront s'appuyer sur un cadre cohérent et fondé sur des certitudes.

6. **La participation de la société civile à la PEV**

6.1 Le CESE est convaincu que la réussite de la PEV est intimement liée à la capacité de l'ensemble des acteurs institutionnels d'associer et de faire participer les organisations de la société civile à la mise en oeuvre des PAN, comme il l'a amplement démontré dans ses avis précédents ainsi que, par analogie, dans tous les avis relatifs au processus d'élargissement ([8]). Il serait souhaitable que la Commission envoie un signal plus clair en ce sens, en proposant des critères, des procédures et des instruments permettant d'intégrer les organisations de la société civile dans la mise en oeuvre des PAN. Sous réserve de ce qui a été dit au paragraphe 3.3, l'expérience de l'élargissement constitue une référence importante, tant pour ce qui est de l'implication dans le processus de négociation des acteurs sociaux et socioprofessionnels des pays candidats que de la conduite d'un dialogue entre les organisations de la société civile des États membres de l'UE et celles des pays candidats. Si la première de ces conditions a bien été remplie, en particulier dans certains pays candidats ayant entre-temps adhéré à l'UE, la seconde a été laissée à la libre initiative d'organisations, de fondations et d'organes consultatifs, notamment le CESE. Il conviendra de structurer et de garantir cette participation dans le cadre de la mise en oeuvre de la PEV.

([8]) Cf., parmi les plus récents, l'avis de la section REX/208, rapporteur Pezzini.

6.2 Le CESE se bornera à énumérer ici, sur la base de son expérience et de ses travaux ainsi que des propositions contenues dans les avis visés dans la note 1, les actions qu'il juge indispensables à une mise en oeuvre de la PEV qui soit efficace et qui associe les partenaires sociaux.

6.3 Le CESE invite la Commission à:

— assurer une forte cohérence interne entre les différentes DG travaillant sur les différents aspects de la PEV en favorisant les synergies, le travail en réseau et la promotion des bonnes pratiques;

— défendre fermement, en coopération avec les gouvernements des pays partenaires/pays PEV, l'indispensable participation des organisations de la société civile à la réalisation des PAN, au besoin en introduisant à cette fin un critère relatif à la participation des organisations de la société civile à l'évaluation des résultats obtenus par les différents PP/pays PEV;

— fournir aux acteurs sociaux et socioprofessionnels le savoir-faire nécessaire à une utilisation optimale et adéquate des ressources destinées à la PEV, notamment pour permettre aux acteurs concernés de contrôler l'application des PAN dans leur pays et de formuler des propositions concernant leur suivi;

— proposer des critères clairs et efficaces afin d'évaluer le partage de valeurs communes en tant que priorité déterminante pour la mise en oeuvre de la PEV;

— fournir des informations et une documentation concernant les réunions prévues dans le cadre des accords d'association et portant sur la mise en oeuvre des PAN (en particulier, publier le calendrier et les ordres du jour de ces réunions) et encourager la tenue de sessions d'information et de consultation avant et après ces réunions;

— proposer un instrument visant à faciliter la délivrance de visas aux citoyens des pays partenaires/pays PEV qui souhaitent se rendre dans l'UE pour suivre des études ou des initiatives de formation et de recherche, nouer des contacts avec des organisations homologues, pour affaires, etc.;

— soutenir les efforts déployés par le CESE pour assurer une coordination entre les organismes consultatifs et les organisations de la société civile participant à la réalisation des PAN, notamment en finançant l'organisation d'un sommet socioprofessionnel annuel (analogue à celui que le CESE organise depuis dix ans dans le cadre euroméditerranéen), destiné à évaluer dans leur ensemble les réalisations de la PEV et à permettre aux organisations impliquées d'entrer en contact sur un plan général et non pas seulement au niveau bilatéral et régional.

6.4 Le CESE invite les gouvernements des pays partenaires/des États membres de l'UE à:

— introduire, dans un souci d'efficacité et de cohérence entre les différentes politiques étrangères nationales et la PEV, un outil de comparaison systématique de manière à constituer une masse critique non seulement en termes de ressources, mais surtout d'initiatives contribuant à l'obtention de résultat avantageux pour toutes les parties concernées;

— axer leurs politiques extérieures sur une mise en oeuvre de la PEV qui valorise l'apport de la société civile organisée tant dans les pays partenaires/pays PEV qu'au niveau national, en s'appuyant notamment sur les politiques de coopération au développement et sur la création de partenariats et de réseaux avec les organisations de la société civile engagées dans ce domaine;

— assurer la cohérence entre les engagements contractés dans le cadre de la PEV et les initiatives prises au sein des organisations internationales multilatérales;

— fournir toutes les informations relatives aux positions adoptées par les gouvernements nationaux concernant les ordres du jour des réunions tenues dans le cadre des accords d'association;

— s'engager à promouvoir et à faciliter l'accès aux universités nationales pour les étudiants provenant des pays partenaires/pays PEV;

— organiser au niveau national des journées d'information à des dates déterminées (environ deux par an) sur les résultats de l'application de la PEV et sur l'évaluation par le gouvernement lui-même de la mise en oeuvre de cette importante politique.

6.5 Le CESE invite les gouvernements des pays partenaires/pays PEV à:

— rechercher une cohérence maximale entre leurs politiques étrangères bilatérales et multilatérales et les engagements contractés dans le cadre de la PEV;

— garantir aux organisations représentatives des partenaires sociaux et aux organisations socioprofessionnelles de leur pays une information claire et continue sur l'évolution de l'application des PAN, en leur donnant également la possibilité d'accéder à la documentation correspondante;

— entendre systématiquement les organismes consultatifs — lorsqu'ils existent — sur les décisions en cours de préparation, tant ce qui concerne l'application des PAN que les évaluations et les éventuelles étapes ultérieures susceptibles de faire avancer les relations entre le pays concerné et l'UE;

— dans les pays partenaires/pays PEV ne disposant pas d'organes consultatifs, créer un instrument qui favorise et coordonne la participation des organisations de la société civile à la prise des décisions relatives à la réalisation des PAN et au suivi des actions entreprises;

— veiller à ce que la consultation et la participation de la société civile soient également organisées au niveau territorial, afin que la PEV puisse constituer un instrument de développement et de rééquilibrage du tissu socio-économique sur l'ensemble du territoire national.

6.6 Le CESE invite les organisations de la société civile des PP/PEV à:

— déployer des efforts pour s'informer sur l'application de la PEV dans leur pays, pour l'évaluer et le cas échéant intervenir, en insistant pour obtenir de leur gouvernement des informations et des possibilités de participation et en se mettant en rapport avec le CESE pour lui signaler les priorités définies et les faire connaître auprès des autorités communautaires;

— être prêtes à engager un dialogue structuré avec le CESE et avec les organismes consultatifs des pays membres de l'UE et d'autres PP/pays PEV, de manière à constituer un large réseau de suivi de la mise en oeuvre de la PEV et à favoriser une connaissance mutuelle entre les organisations ainsi que la diffusion des bonnes pratiques de participation.

6.7 Le CESE s'engage pour sa part à suivre de près la mise en oeuvre de la PEV dans les différentes régions et à développer toutes les formes les plus efficaces de coopération avec le Parlement européen et le Comité des régions, afin de favoriser la participation des organisations de la société civile à cette importante politique.

Bruxelles, le 5 juillet 2006.

La Présidente
du Comité économique et social européen
Anne-Marie SIGMUND

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Conseil relative au système des ressources propres des Communautés européennes (CE, Euratom)»

[COM(2006) 99 final — 2006/0039 (CNS)]

(2006/C 309/21)

Le 26 avril 2006, le Conseil de l'Union européenne a décidé, conformément à l'article 93 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La Présidente du CESE a chargé la section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale» de préparer les travaux du Comité en la matière.

Compte tenu de l'urgence des travaux, le Comité économique et social européen a décidé, au cours de sa 428e session plénière des 5 et 6 juillet 2006 (séance du 5 juillet 2006) de nommer Mme Ágnes CSER rapporteuse générale, et a adopté le présent avis par 84 voix pour, 2 voix contre et 2 abstentions.

1. **Synthèse de l'avis**

1.1 Conformément à l'article 9 de la décision du Conseil relative au système des ressources propres des Communautés européennes ([1]), la Commission a dû procéder avant le 1er janvier 2006 à un réexamen général du système des ressources propres prévu pour la période 2007-2013, en l'assortissant de propositions appropriées. Le Parlement européen a introduit une demande de révision des critères de contribution. La Commission, en accord avec le Conseil, a élaboré sa proposition et l'a soumise à examen.

1.2 Les institutions de l'UE ont étudié la proposition et le CESE l'a évaluée (ECO/148) à la lumière de ses propres avis antérieurs, attirant à plusieurs reprises l'attention sur le rapport essentiel existant entre les politiques communautaires et la politique budgétaire de l'Union.

1.3 Le Comité a abordé la question de l'application future des trois ressources propres ainsi que l'évaluation de la proposition relative à la création d'une ressource propre, directe de l'Union européenne formulée dans le document de la Commission.

1.4 Le CESE a présenté un historique de la formation des ressources propres ainsi que les adaptations dont elles ont fait l'objet, a fait l'analyse de la «quatrième ressource», et a évalué la correction britannique, ainsi que la correction généralisée.

1.5 Au mois de décembre 2005, pendant la présidence britannique, le Conseil de l'UE est arrivé à un accord politique au cours de l'évaluation des perspectives financières pour la période 2007-2013. Modifiant sa décision antérieure, il a formulé de nouvelles orientations. Il a par ailleurs invité la Commission à élaborer une nouvelle décision et à modifier le document de travail sur la correction britannique qui l'accompagne, ainsi que sa proposition antérieure relative à la correction généralisée.

1.6 Malgré la proposition modifiée de la Commission, le CESE maintient les observations finales de ses avis antérieurs, la proposition avancée n'impliquant pas de changements fondamentaux, mais résultant seulement de négociations politiques. Toutefois, la modification du mode de calcul du rabais britannique, inchangé depuis 20 ans, représente une avancée historique en ce sens qu'elle est susceptible de constituer un premier pas vers la suppression de cette correction.

2. **L'approche du CESE en tant que représentant de la société civile organisée**

2.1 Notre comité, en tant qu'acteur dynamique et actif, contribue considérablement à combler le fossé séparant les citoyens des institutions européennes, aussi bien au niveau de l'Union qu'à celui des États membres. Le Comité fait office d'intermédiaire, donne son avis quant aux objectifs formulés dans les documents de la Commission relatifs à la période de réflexion et favorise la participation active des citoyens en vue de mettre en œuvre les politiques de l'Union (Plan d'action, Plan D, Livre blanc sur une politique de communication européenne).

2.2 Conformément à ces documents, les citoyens de l'Union ont le droit de savoir ce que fait l'UE et pourquoi. Dans son avis sur la période de réflexion, le CESE a formulé les attentes des citoyens concernant le contenu adéquat à donner aux politiques relatives à l'avenir de l'UE. Dans ce contexte, il se félicite de l'accord interinstitutionnel intervenu le 4 avril 2006, qui prévoit une augmentation du montant du cadre financier pour la période 2007-2013 par rapport à l'accord initial du Conseil européen. Il constate toutefois que cette hausse reste limitée et que ces perspectives financières ne permettent pas une réalisation des objectifs qui soit pleinement à la hauteur des ambitions. Il renvoie à cet égard à son avis antérieur ([2]).

3. **Introduction**

3.1 L'élargissement de 2004 constitue un événement historique. Il a en effet permis de réunir à nouveau plus de 450 millions d'Européens après 50 années de séparation. Il a par ailleurs rendu indispensable de consentir à des efforts importants au niveau du système institutionnel en vigueur dans une Europe qui ne comptait jusqu'alors que quinze membres. L'adoption des politiques communautaires dans le

([1]) JO C 253 du 7.10.2000.

([2]) JO C 74 du 23.3.2005.

cadre d'une UE s'élargissant à 25, et bientôt à 27 membres, la définition et la création des ressources nécessaires ont mis la collaboration entre les «anciens» et les «nouveaux» à rude épreuve. Dans le cadre de ce processus, la Communication de la Commission datant de 2004 et intitulée «Construire notre avenir commun — Défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie — 2007-2013», ainsi que la proposition de la Commission qu'elle a inspirée, relative aux perspectives financières 2007-2013, auraient contribué à la réalisation des objectifs de cet avenir commun.

3.2 L'adoption de la Communication de la Commission a formé le point de départ de la décision relative aux perspectives financières. La prise de position du Parlement européen a été guidée par les priorités de l'Union. La décision du Conseil européen imposait une hiérarchisation plus stricte concernant les exigences en matière de dépenses et les dépenses nécessaires.

3.3 Le budget de l'UE est restreint par rapport aux budgets nationaux, qui absorbent en moyenne 45 % du revenu national, alors que le budget communautaire excède à peine 1 %. La Commission a recommandé que le plafond des ressources dans le cadre des perspectives financières 2007-2013 reste fixé à 1,24 % du revenu national brut (RNB).

3.4 Il n'est simplement pas réaliste d'attendre plus d'Europe pour moins d'argent. Les nouvelles politiques communautaires requièrent une couverture financière supplémentaire. Les dépenses relatives aux politiques défendant la valeur ajoutée de l'UE et proposées dans le cadre des nouvelles perspectives financières ont été définies à l'aune de la triple exigence de performance, d'efficacité et de synergie.

3.5 Pour atteindre les objectifs, il convient de s'appuyer sur des lignes directrices prévoyant davantage de transparence financière, des dépenses plus ciblées, une plus grande efficacité ainsi qu'une évaluation plus performante de la valeur ajoutée de l'Union.

3.6 La transparence insuffisante de la structure des ressources propres, son autonomie financière limitée, sa complexité et son opacité ont rendu de plus en plus pressante la nécessité de la modifier. Le mécanisme d'ajustement appliqué exclusivement au cas de la Grande-Bretagne depuis le milieu des années 80 a suscité une demande de correction généralisée ou de modification du système.

4. **Les perspectives financières de l'UE entre 2007 et 2013 à la suite de la décision du Conseil européen de décembre 2005**

4.1 Comme l'avait également reconnu le Conseil européen dans ses conclusions de décembre 2004, les perspectives financières sont étroitement liées au problème des ressources propres, au mécanisme de correction et à la nécessité d'adapter le système existant.

4.2 Le Conseil européen de mars 2005 a réaffirmé les objectifs de la stratégie de Lisbonne et a placé la croissance de l'économie et de l'emploi au cœur de celle-ci pour les années à venir.

4.3 Lors du sommet informel d'octobre 2005 à Hampton Court, ce n'est pas du modèle social européen dont il a été question, mais bien des défis de la mondialisation. Les nouvelles perspectives financières de l'Union pour 2007-2013 devront refléter de nouvelles priorités: la recherche et le développement, l'innovation, l'énergie, la politique, l'éducation (y compris l'investissement dans l'enseignement supérieur), la promotion de l'immigration régionale à des fins économiques et la gestion des changements démographiques.

4.4 Le Conseil européen de décembre 2005 a approuvé le cadre budgétaire de l'Union pour la période 2007-2013. Tenant compte de cet accord politique et se basant sur la proposition modifiée de la Commission, l'accord interinstitutionnel signé par le Parlement européen, le Conseil et la Commission fixe le cadre financier septennal. La conclusion de l'accord dépendait fondamentalement de l'issue du dialogue conduit avec le Parlement européen. La structure du cadre financier ne satisfait que partiellement à la double exigence de financement des nouveaux défis auxquels l'UE fait face d'une part, et de couverture des besoins budgétaires découlant de l'élargissement d'autre part.

4.5 Le Conseil de décembre 2005 a décidé que le réexamen du système des ressources propres devait également être finalisé lors de l'examen des perspectives financières pluriannuelles portant sur l'ensemble des recettes et des dépenses de l'Union et arrivant à son terme en 2008-2009. Cette disposition figure dans l'Accord interinstitutionnel depuis mai 2006.

4.6 La Commission a proposé l'élaboration d'un livre blanc faisant le point sur le cadre financier, les recettes et les dépenses. Il est demandé que le système actuel des ressources propres de l'Union européenne soit remplacé par des recettes plus transparentes et plus indépendantes. La Commission prend acte de l'intention du Parlement européen d'organiser une conférence à laquelle participeraient les parlements nationaux. Le CESE fait part de sa volonté d'être associé à cette démarche.

5. **Le système des ressources propres**

Le système des ressources propres dans son ensemble a bénéficié de peu d'attention au cours des deux ans de négociation sur les perspectives financières.

5.1 Une évaluation complète de ce système ne pourra se faire sans une présentation de l'évolution du budget de l'intégration européenne. Cette évolution peut être décomposée en quatre périodes entre 1957 et 2006:

1957-1969: la période où chaque Communauté dispose de son propre budget,

1970-1987: la période des budgets annuels uniques,

1988-1999: la période des deux premiers cadres financiers déterminés par les politiques communautaires,

2000-2006: la période des politiques communautaires déterminées par le budget.Depuis le commencement, ce sont la réalisation des objectifs communs et la poursuite des intérêts des États membres qui ont déterminé les budgets au cours de l'histoire de l'intégration européenne.

Dans l'ensemble, on peut observer qu'au cours de la période des deux premiers cadres financiers, la croissance des crédits d'engagement a progressé parallèlement à l'évolution des politiques communautaires, ce qui a été déterminant pour les cadres budgétaires de la Communauté.

5.2 Lors du débat autour de l'Agenda 2000, sous le mot d'ordre de la «stabilisation des dépenses», les contributeurs nets au budget de l'Union sont parvenus à obtenir la réduction de la marge de manœuvre budgétaire. Pour justifier cette stabilisation des dépenses, ils ont invoqué la nécessité de se plier à la discipline budgétaire prévue par le pacte de stabilité et de croissance.

5.3 Depuis l'échec du sommet de juin 2005, le réexamen des dépenses et des ressources propres du budget communautaire est devenu une question cruciale. Les ressources propres n'ont cependant pas encore fait l'objet d'un débat de fond. À l'initiative de la présidence britannique, une clause de réexamen a été adoptée, sur la base de la proposition présentée en juin 2005 par la Commission européenne, que la présidence luxembourgeoise avait déjà intégrée dans ses propositions finales. La teneur de la clause de réexamen et l'échéance prévue pour les réformes à appliquer divisèrent les États membres. Le débat sur l'avenir du budget communautaire qui eut lieu dans le cadre du réexamen vit à nouveau s'opposer des opinions dominées par les positions de contributeur des États membres. Il était clair que les grandes réformes n'interviendraient pas avant 2013.

5.4 En procédant à un **examen purement comptable** du rapport des États membres au budget de l'Union, **ne prenant en compte que le solde net des dépenses allouées et des contributions**, on trouve des différences considérables et extrêmement trompeuses. Les positions de bénéficiaires ou de contributeurs nets ne révèlent rien quant au gain généré au niveau européen, c'est-à-dire la contribution des politiques communautaires à l'augmentation additionnelle du revenu au niveau macroéconomique dans le marché intérieur unique.

5.5 Comme il l'a déjà souligné dans ses avis antérieurs, le CESE ne peut accepter cette approche qui consiste à faire passer les positions de contributeur des États membres avant les politiques communautaires visant des objectifs communs.

5.6 Le Comité estime que le rôle des politiques communautaires dans la définition du budget est compatible avec la discipline budgétaire au niveau européen. C'est dans le cadre du premier paquet Delors qu'il a été question pour la première fois de s'imposer une discipline budgétaire, ce qui n'exclut pas que les politiques communautaires jouent un rôle déterminant dans le rapport entre les politiques et le budget de l'Union.

5.7 Les ressources RNB, en augmentation, et dont le rôle se renforcera encore après 2007, constituent un bon exemple d'équité. Cependant, il semble qu'en soi, la croissance des contributions basées sur le RNB soit susceptible de renforcer la tendance à accorder à la position de contributeur un rôle décisif. Les ressources RNB proviennent en effet d'un transfert direct du budget des États membres et ne visent pas à garantir les ressources véritablement propres de l'UE.

6. **Le document de travail relatif à la correction britannique**

6.1 Les modifications de la décision relative aux ressources propres ont permis l'élaboration d'un nouveau document, qui pourrait entrer en vigueur à partir du 1er janvier 2007 et au plus tard pour le début 2009, éventuellement avec effet rétroactif. Il suit la proposition antérieure en maintenant le taux d'appel uniforme pour la TVA à 0,30 %, mais s'en écarte en prévoyant deux exceptions. Pour la période 2007-2013, le taux d'appel de la ressource TVA est fixé à 0,225 % pour l'Autriche, à 0,15 % pour l'Allemagne et à 0,10 % pour les Pays-Bas et la Suède. Pour la même période, les Pays-Bas pourront bénéficier d'une réduction brute annuelle de 605 millions d'euros de leur contribution calculée en fonction du RNB, tandis que la Suède bénéficierait d'une réduction brute annuelle de 150 millions d'euros de sa contribution calculée en fonction du RNB.

6.2 À partir de 2013 au plus tard, le Royaume-Uni participera pleinement au financement des coûts de l'élargissement dans les États membres qui ont adhéré à l'Union européenne après le 30 avril 2004, sauf pour les dépenses de marché de la PAC. Par rapport à la décision actuellement en vigueur, la contribution complémentaire du Royaume-Uni ne peut dépasser le plafond de 10,5 milliards d'euros pour la période 2007-2013. En cas d'élargissement autre que l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie, la correction sera ajustée. À nouveau, dans ses décisions relatives au réexamen du système, le Conseil estime nécessaire de réévaluer de manière approfondie le cadre financier, demande un réexamen des ressources de l'Union qui englobent également la PAC et le rabais britannique, et attend un rapport à ce sujet en 2008-2009.

6.3 La proposition de la Commission prévoit de prendre en compte la baisse de la TVA avant de calculer la correction britannique, mais de ne procéder à la baisse des contributions basées sur le RNB qu'après ce calcul. 17 États membres considèrent que ces deux mesures doivent être mises en œuvre après le calcul de la correction britannique, alors que Londres maintient qu'il faut les prendre en compte avant. La proposition du Royaume-Uni équivaut à augmenter le montant de la correction britannique et donc à accroître les charges qui pèsent sur les autres États membres.

6.4 Le CESE partage les constatations de la Cour des comptes, lesquelles soulignent que l'existence de tout mécanisme de correction quel qu'il soit menace la simplicité et la transparence du système des ressources propres. La Cour des comptes a formulé de nombreuses observations sur le système actuel des ressources propres et ses lacunes. Le manque de gestion, de cohérence et de transparence ont été plus particulièrement observés et soulignés. Elle signale dans le même temps que le déséquilibre budgétaire ne peut être résolu par une règle de calcul.

6.5 Parmi les modestes modifications du système des ressources propres, l'adaptation du mode de calcul du rabais britannique revêt une importance particulière. L'accord de décembre 2005 prévoit d'abandonner, progressivement à partir de 2009, complètement après 2011, les dépenses allouées au bénéfice des nouveaux États membres, à l'exception des dépenses de marché de la PAC et des paiements directs aux producteurs. Cela permet d'éviter que le rabais britannique ne croisse proportionnellement aux coûts de l'élargissement.

7. **Observations générales**

7.1 Le Comité partage l'avis du Parlement européen qui estime que les ressources provenant de la TVA et du RNB (dont l'objectif initial était de compléter les ressources propres de l'UE) sont progressivement devenues la principale source de financement du budget communautaire, et que l'ajout de régimes dérogatoires au système actuel des ressources propres n'a fait qu'accentuer la complexité du système, son manque de transparence aux yeux des citoyens et son inéquitabilité, créant ainsi un système de financement générateur de disparités inacceptables entre les États membres.

7.2 Le CESE exprime son accord avec l'avis du Parlement européen qui estime important de doter l'UE qui s'élargit de ressources financières appropriées et en rapport avec ses ambitions politiques croissantes. Les perspectives financières constituent un cadre financier dont l'objectif est de garantir le développement des priorités de l'UE en tenant compte de la discipline budgétaire. Il ne s'agit pas d'un budget septennal.

7.3 Le CESE indique que le plafond relatif aux ressources propres décidé en 1993 pour les 15 est resté inchangé: il est fixé à 1,31 % du montant total du RNB de l'Union pour les crédits d'engagements, et à 1,24 % du même montant pour les crédits de paiement.

8. **Résumé**

8.1 Compte tenu de ce qui précède, le Comité estime globalement que l'accord politique auquel est parvenu le Conseil européen en décembre 2005 implique le prolongement jusqu'en 2013 de la quatrième période de l'histoire budgétaire de l'Union amorcée en 2000, celle des politiques communautaires déterminées par le budget.

8.2 La clé du prochain budget consistera à mettre fin au rôle déterminant des positions de contributeur; nous avons besoin d'un budget commun totalement ou en grande partie indépendant des budgets nationaux. Seules de véritables ressources propres seront à même de garantir cette indépendance.

8.3 Le CESE déclare que l'autonomie du budget communautaire ne pourrait être assurée qu'avec un système de ressources propres fondé soit sur des politiques communes, soit sur de véritables ressources communautaires propres, par exemple un impôt communautaire, ou sur une combinaison des deux. Du point de vue de l'avenir de l'Union, la solution la plus appropriée à la méthode communautaire pourrait être le recours aux politiques communes en tant que génératrices de ressources.

8.4 Par ailleurs, malgré la forte opposition suscitée par l'impôt communautaire et fondée sur le principe de la souveraineté budgétaire, nous estimons que la réalisation des objectifs communs requiert la création de ressources propres pour remplacer les contributions fondées sur le RNB.

8.5 En adaptant le système des ressources propres, il convient de veiller à appliquer les principes de transparence, d'efficacité, de souplesse et de financement proportionnel.

— Ressources-efficacité: les ressources doivent avoir un impact significatif sur la taille du budget;

— Transparence et simplicité: la contribution des États membres au budget de l'Union doit être aisément compréhensible pour les citoyens;

— Efficacité des dépenses: les frais administratifs découlant de la perception ne doivent pas être trop élevés par rapport à la taille des ressources;

— Égalité des contributions brutes: il convient de répartir les charges équitablement entre les États membres, en tenant compte de la situation réelle des citoyens.

Bruxelles, le 5 juillet 2006.

La Présidente

du Comité économique et social européen

Anne-Marie SIGMUND

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil concernant les franchises de la taxe sur la valeur ajoutée et des accises perçues à l'importation de marchandises par des voyageurs en provenance de pays tiers»

[COM(2006) 76 final — 2006/0021 (CNS)]

(2006/C 309/22)

Le 22 février 2006, la Commission a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 7 juin 2006 (rapporteur: M. BURANI).

Lors de sa 428e session plénière des 5 et 6 juillet 2006 (séance du 5 juillet 2006) le Comité économique et social européen a adopté le présent avis à l'unanimité.

1. **Introduction**

1.1 La proposition de la Commission concerne l'harmonisation des dispositions relatives à l'importation de marchandises contenues dans les bagages personnels de voyageurs, en provenance de pays tiers et soumises de par leur nature au paiement de la TVA ou d'accises. Ces marchandises ont toujours été librement importées en franchise dans le cadre de certaines limites: la réglementation originelle a été introduite par la directive 69/169/CEE du 28 mai 1969, qui depuis lors a été modifiée à dix-sept reprises et qui doit maintenant être remplacée par la proposition à l'examen.

1.2 Il est nécessaire de maintenir ce système «*pour éviter une double imposition, tout comme dans les cas où il n'est pas nécessaire de protéger l'économie compte tenu des conditions dans lesquelles les marchandises sont importées*» ([1]). La Commission considère, sans vouloir remettre en question le principe ayant inspiré la directive, que le nombre de modifications intervenues depuis sa mise en oeuvre, l'élargissement et la configuration des nouvelles frontières extérieures justifient amplement que l'on procède à la révision complète et au remplacement de la directive initiale.

1.3 Le problème, en soi simple, est compliqué par la nécessité de réglementer l'importation de produits «sensibles», à savoir le tabac et les boissons alcooliques. Même si ce problème a toujours existé, l'élargissement de l'Union introduit de nouvelles perspectives sans que les problèmes de fond changent pour autant: la situation géographique et sociale variable des États membres, les différentes orientations suivies par ces derniers et les écarts importants en matière de degré de fiscalité. Le résultat final dépendra de la possibilité de parvenir à un accord sur la proposition d'harmonisation de la Commission.

2. **Observations générales**

2.1 À l'origine, la directive s'appliquait aux personnes voyageant à l'intérieur de la Communauté. Depuis 1993, conformément aux principes du marché unique, les échanges de marchandises entre États membres ne sont en principe plus soumis à aucune restriction. La modification des **frontières extérieures** de la Communauté entraînée par l'élargissement a introduit de nouveaux éléments d'évaluation. Comme le dit la Commission, ces frontières «*ont été repoussées jusqu'à la Russie, à l'Ukraine et au Belarus, pour ne citer que quelques pays*».

2.1.1 Le CESE prend acte de cette situation, mais fait observer qu'à côté des frontières mentionnées, il en existe d'autres à l'Est qui posent un problème aux nouveaux États membres en raison d'écarts importants en termes de niveau des prix avec certains pays tiers voisins, sans oublier les **nouvelles frontières maritimes résultant de l'adhésion de Chypre et de Malte.**

2.1.2 Les dérogations précédemment accordées à certains États membres en raison de difficultés particulières ont maintenant toutes pris fin à l'exception de celle octroyée à la Finlande, laquelle reste autorisée jusqu'en 2007 à limiter les importations de bière en provenance de pays tiers à une quantité non inférieure à 16 litres. Le CESE, qui a toujours été opposé au régime des dérogations, s'en félicite. Mais l'application aux vingt-cinq États membres d'un régime uniforme pourrait dans ce cas poser certains problèmes, comme on le verra plus loin.

2.2 La proposition de directive prévoit un **relèvement des seuils de la franchise** actuelle: de 175 à **500 euros pour les voyageurs utilisant un mode de transport aérien** et à **220 euros pour tous les autres voyageurs**. Dans l'exposé des motifs, la Commission justifie ces mesures en déclarant que «*compte tenu du coût et des efforts liés à un déplacement aérien, on pourrait supposer que ce mode de transport est susceptible d'être utilisé moins fréquemment que la route ou le ferry. En outre, le transport aérien limite de facto les achats et le transport de marchandises par les passagers qui, par exemple, ne peuvent se charger de* ***biens volumineux***». Le **véritable motif** semble cependant être autre: il est en effet indiqué au quatrième «considérant» que «*les seuils financiers doivent tenir compte des difficultés rencontrées par les États membres qui ont des frontières communes avec des pays tiers pratiquant des prix sensiblement plus bas …*».

2.2.1 Selon le CESE, la raison de la discordance constatée entre l'argumentation de l'exposé des motifs et ce quatrième «considérant» participe avant tout d'une préoccupation de caractère fiscal. Il serait en effet illogique — pour autant que l'on ne se réfère pas aux deux marchandises précitées — de parler de «biens volumineux» (voir paragraphe précédent): il existe des marchandises peu volumineuses et d'une grande valeur (appareils photographiques, ordinateurs portables, montres, bijoux, etc.), dont l'importation serait **autorisée aux voyageurs utilisant un mode de transport aérien mais pas aux voyageurs se déplaçant en voiture ou en train ni aux passagers des bateaux de croisière**. L'autre affirmation selon laquelle les déplacements aériens seraient «moins [fréquents] que la route ou le ferry» et impliqueraient un «coût et des efforts», semble se référer à des *cas particuliers* plutôt qu'à la situation générale: les voyages aériens (et en particulier les vols à

([1]) Cf. COM(2006) 76 final — 2006/0021 (CNS), premier «considérant».

bas prix) font partie de la vie quotidienne de millions d'opérateurs économiques et de touristes qui chaque année se rendent dans les pays tiers.

2.2.2 Le CESE **juge inacceptable** que la prise en compte de situations particulières conduise à prévoir des dispositions d'harmonisation opérant une **discrimination entre les citoyens en fonction du mode de transport** utilisé par ces derniers. Bien que le CESE se soit à plusieurs reprises prononcé contre le système des **dérogations,** comme indiqué au paragraphe 2.1.2 ci-dessus, et y reste par principe opposé, il estime que dans le cas considéré ce système constitue la **seule option possible**, mais qu'il ne devrait être utilisé que lorsqu'un ou plusieurs États membres peuvent prouver — dans le respect du principe de proportionnalité — qu'un **seuil général de 500 euros** constitue pour eux une perte impossible à assumer en termes de recettes fiscales.

2.3 La proposition de directive maintient les **limitations quantitatives en ce qui concerne le tabac et l'alcool**. S'agissant du tabac, il est fait référence à la convention de l'OMS ratifiée par l'Union européenne le 30 juin 2005, qui recommande **d'interdire ou de restreindre les importations de produits de tabac par les voyageurs internationaux**. Se conformant à cette recommandation, la Commission propose un **régime uniforme de limites quantitatives réduites** pour les produits de tabac, *«pour garantir **l'égalité de traitement** de tous les citoyens entrant dans l'Union européenne»*.

2.3.1 Le CESE marque son **accord,** tout en exprimant certaines réserves quant aux motivations en ce qui concerne le tabac, qui comme les autres semblent de caractère davantage fiscal que sanitaire; on en veut pour preuve l'article 9, paragraphe 2, en vertu duquel les États membres se voient accorder le droit d'appliquer des limites minimales d'importation de tabac de loin inférieures aux niveaux normaux. Sans préjudice de la nocivité du tabac, il semblerait par absurde que le niveau de celle-ci puisse être mesuré différemment au choix des États membres.

2.4 La Commission propose en outre **la suppression des limites quantitatives fixées pour le parfum, le café et le thé**, ce pour tenir compte du fait que conformément à la législation communautaire, le parfum n'est plus soumis à accises, que le café ne l'est que dans cinq États membres et le thé dans un seul. L'exposé des motifs de la proposition formule à cet égard une *considération essentielle*: [2] il est nécessaire de supprimer les limites quantitatives «*puisqu'elles **ne correspondent plus au véritable régime d'imposition … dans les [vingt-cinq] États membres***». En d'autres termes, ces limites sont supprimées parce que sur les vingt-cinq États membres, seul un petit nombre applique encore les accises sur ces produits.

2.4.1 Le CESE est tout à fait **d'accord** avec la suppression de ces mesures et fait incidemment observer que c'est la règle en vertu de laquelle, **dans le respect du principe de proportionnalité, l'intérêt général passe avant l'intérêt individuel**, qui doit s'appliquer dans de tels cas.

2.5 C'est précisément du point de vue de la **proportionnalité** que la proposition de directive prête parfois le flanc à la critique. D'une manière générale et par référence à la disposition évoquée au paragraphe 2.4, le CESE attire l'attention sur la nécessité que toute initiative soit inspirée par un esprit de **cohérence, en vertu duquel un principe donné doit s'appliquer à tous les aspects de l'argumentation** et non pas seulement à certains d'entre eux. Cette argumentation sera plus amplement développée dans les commentaires relatifs aux différents articles.

[2] Cf. ibidem, 1) **Contexte de la proposition — Motivations et objectifs de la proposition,** 4ème tiret.

3. **Observations particulières**

3.1 **Articles 2, 4, 5 et 7: application de la directive.** Ces articles stipulent que les franchises de TVA et d'accises sont accordées pour les marchandises importées dans les bagages personnels des voyageurs («bagages accompagnés») ayant traversé un pays tiers. Elles ne sont applicables que si l'intéressé **n'est pas en mesure de prouver** que les marchandises ont été achetées dans un pays de l'UE et ne bénéficient pas d'un remboursement de la TVA ou des droits d'accises. Il n'est pas tenu compte pour le calcul de la valeur des marchandises des effets personnels importés temporairement ou réimportés à la suite de leur exportation temporaire.

3.1.1 Cette disposition, qui existait déjà auparavant, continue d'imposer de lourdes contraintes aux voyageurs, lesquels devraient avoir sur eux les factures prouvant l'achat dans un pays de l'UE des articles déjà en leur possession, en particulier les plus coûteux, ou bien se munir au départ d'une **déclaration d'exportation temporaire**.

3.1.2 Le CESE se rend par ailleurs compte qu'il n'existe pas de solutions plus simples. Mais il fait observer qu'il serait bon que la Commission recommande aux États membres, dans le cadre du règlement d'application ou par d'autres voies, de **faire connaître cette disposition selon les moyens les plus appropriés**, par des avis apposés aux frontières et par son insertion dans les avertissements généraux diffusés par les opérateurs touristiques ainsi que sur les billets de transport aérien et maritime.

3.2 **Article 8: seuils financiers.** La valeur totale des marchandises importables en franchise est de **500 euros pour les voyageurs utilisant un mode de transport aérien et de 220 euros pour tous les autres voyageurs.** Les États membres ont la possibilité d'abaisser ce montant à un **seuil qui ne doit pas être inférieur à 110 euros pour les voyageurs de moins de quinze ans.** Ces limites de valeur s'appliquent à toutes les marchandises, à l'exception du tabac et de l'alcool, pour lesquels des limites quantitatives ont été fixées.

3.2.1 Le CESE a déjà exprimé certaines réserves (cf. paragraphe 2.2.2) à propos de cette discrimination opérée entre les citoyens en fonction du mode de transport utilisé. Il est clair que cette distinction s'explique par la situation particulière de certains États membres limitrophes de pays tiers dans lesquels les prix pratiqués sont beaucoup plus bas, en raison notamment des écarts importants en matière de fiscalité. L'application du **principe de proportionnalité** (cf. paragraphes 2.4.1 et 2.5) assorti de **dérogations** accordées dans des cas spécifiques pour lesquels cela s'avère nécessaire, permettrait de résoudre ce problème.

3.2.2 Le CESE, conformément au point de vue déjà exprimé au paragraphe 2.2.2, confirme sa proposition d'étendre de manière générale **le seuil de 500 euros à tous les voyageurs, sans distinction en fonction du mode de transport utilisé.** Un seuil élevé présenterait l'avantage de soulager les douanes de l'obligation de pratiquer de lourdes opérations de contrôle sur l'ensemble des voyageurs, notamment dans les périodes d'intenses flux touristiques, en leur permettant de se concentrer plus efficacement sur les cas de contrebande véritable. Il est à noter à ce propos que grâce à leur expérience et leur professionnalisme, les douaniers sont en mesure de faire assez facilement la distinction — fondamentale — entre le «touriste» (tout au plus coupable d'un délit administratif) et le «contrebandier», dont les agissements rentrent dans le cadre des délits passibles de poursuites pénales. Reste le problème du voyageur fréquent (celui qui ne voyage pas pour tourisme, ni pour le travail, et qui n'est pas frontalier), dont les importations relèvent du phénomène du petit trafic à des fins pécuniaires.

3.3 **Article 9: limites quantitatives pour le tabac.** Le tabac est exonéré de la TVA et des accises sous réserve de certaines limites quantitatives. Les **limites quantitatives *normales*** sont de 200 cigarettes, ou 100 cigarillos, ou 50 cigares ou 250 grammes de tabac à fumer. Les États membres ont la possibilité de fixer des **limites quantitatives *minimales***: 40 cigarettes ou 20 cigarillos ou 10 cigares ou 50 grammes de tabac à fumer; les États membres peuvent appliquer ces limites à *tous* les voyageurs ou bien **seulement aux voyageurs n'utilisant pas un mode de transport aérien**.

3.3.1 Étant entendu qu'il est opposé à la fixation de limites quantitatives différentes, comme exposé plus haut à propos des seuils financiers, le CESE fait en outre observer que les limites minimales occasionneraient de **lourds désagréments aux touristes** de l'UE transitant en **voiture particulière** à travers différents pays (communautaires ou non) et n'ayant pas pour destination finale le pays appliquant ces limites. Compte tenu de l'importance du tourisme et de la nécessité de le favoriser plutôt que de l'entraver par des mesures impliquant l'application de *stricts contrôles aux frontières*, le CESE suggère d'adopter une **disposition d'exemption** spécifique pour de tels cas.

3.4 **Article 10: limites quantitatives pour l'alcool.** Par analogie avec les dispositions appliquées au tabac, les **limites quantitatives** en vigueur sont également maintenues pour l'alcool moyennant certaines modifications et une subdivision en deux catégories: dans le premier cas, 1 litre de boissons distillées ayant un titre de plus de 22 % vol. *ou* d'alcool éthique de 80 % vol. et plus, et dans le second cas 2 litres de «produits intermédiaires» et de vins mousseux. Ces deux catégories représentent des limites non cumulables. L'importation en franchise de **4 litres de vin tranquille et de 16 litres de bière** est autorisée **en sus** des quantités indiquées ci-dessus. Ces franchises ne s'appliquent pas aux mineurs de moins de 17 ans.

3.4.1 Le CESE est **d'accord dans l'ensemble** avec les mesures proposées, mais il attire l'attention sur certains **détails non négligeables**. Premièrement, l'alcool titrant plus de 80 % vol., qui rentre dans la première catégorie, se trouve normalement dans le commerce seulement avec un titre de 98 ou 99 % vol., et 1 litre de ce produit permet de préparer 3 litres de boisson alcoolisée titrant 33 % vol. L'assimilation à 1 litre de boisson distillée ou de boisson spiritueuse semble donc arbitraire. En ce qui concerne la catégorie des «vins mousseux», dans laquelle rentrent tant des vins de qualité (champagne) que des vins de qualités très variables, le CESE estime qu'il conviendrait de supprimer la distinction avec les «vins tranquilles», dans la mesure où il s'agit toujours de «vins», sans référence à leur valeur.

3.4.2 Le CESE se montre en revanche **très réservé** en ce qui concerne les quantités de **vin et de bière**: entre 4 litres de vin et 16 litres de bière, il existe une forte disproportion qui pénalise les voyageurs en provenance de pays où la bière ne fait pas partie des produits de consommation courante. Plutôt que de fixer des limites communes, il y aurait lieu de définir des **limites quantitatives distinctes et alternatives pour ces deux types de boissons**.

3.5 S'agissant des **carburants**, la franchise s'applique au contenu du réservoir du véhicule et à une quantité de 10 litres contenus dans un réservoir portatif, mais des **dérogations** sont prévues **lorsqu'il existe des dispositions nationales restrictives**.

3.5.1 Le CESE invite la Commission à **revoir radicalement** cette disposition. En premier lieu, la situation des distributeurs de carburant ne justifie pas que la franchise soit étendue aux **réservoirs portatifs**, en sus du contenu du réservoir. Cet avantage devrait être **supprimé**, ne serait-ce qu'en considération des risques liés au transport de carburant en dehors du réservoir. Il convient en outre de rappeler que le code de la route de nombreux pays interdit déjà cette pratique. Cette interdiction devrait être étendue à d'éventuels réservoirs supplémentaires incorporés dans le véhicule. Pour les poids lourds, qui sont souvent équipés de deux réservoirs, l'interdiction devrait s'appliquer aux réservoirs non homologués au moment de leur mise en circulation.

3.5.2 En second lieu, les **dispositions nationales restrictives**, même si elles sont justifiées par des disparités de prix entre États voisins, ne sauraient être étendues aux **touristes de pays autres que celui qui applique les restrictions**, pour les motifs déjà invoqués au paragraphe 3.3.1 ci-dessus. Les restrictions, pour autant qu'elles soient jugées nécessaires, pourraient rentrer dans le cadre de celles appliquées aux personnes **résidant dans les zones frontalières** et aux travailleurs frontaliers, conformément aux dispositions de l'article 14 de la proposition de directive.

3.6 **Article 14: population frontalière.** Des dispositions particulières, qui viennent confirmer les dispositions existantes, sont prévues pour les «**frontaliers**» (personnes résidant dans les zones frontalières) et pour les **travailleurs frontaliers** (travailleurs résidant dans un pays de l'UE qui travaillent dans la zone frontalière d'un pays tiers limitrophe ou personnes résidant dans un pays tiers qui travaillent dans la zone frontalière d'un pays de l'UE limitrophe). Les États membres ont la **possibilité d'abaisser** pour ces catégories **les seuils financiers et/ou les limites quantitatives**. Pour la directive, la «zone frontalière» est un territoire qui ne peut excéder 15 kilomètres de profondeur à vol d'oiseau. Le CESE estime que cette délimitation est arbitraire et qu'elle ne tient pas compte des caractéristiques géographiques, économiques et sociales de chaque zone frontalière: chaque État membre devrait avoir la faculté de délimiter ses zones en fonction des circonstances; une flexibilité accrue permettrait notamment à certains États membres de lutter contre le phénomène préoccupant de la contrebande atypique qui sévit aux frontières terrestres des pays de l'Est de l'Europe.

3.7 Enfin, la date d'entrée en vigueur de la directive est fixée au **31 décembre 2006**, échéance jugée raisonnable seulement dans l'hypothèse où le processus législatif sera rapide et aisé.

Bruxelles, le 5 juillet 2006.

La Présidente
du Comité économique et social européen
Anne-Marie SIGMUND

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Mise en œuvre du Programme communautaire de Lisbonne: Stimuler l'esprit d'entreprise par l'enseignement et l'apprentissage»

[COM(2006) 33 final]

(2006/C 309/23)

Le 5 avril 2006, la Commission a décidé, conformément à l'article 262 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la communication susmentionnée.

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 2 juin 2006 (rapporteuse: M^me^ Ingrid JERNECK).

Lors de sa 428^e^ session plénière des 5 et 6 juillet 2006 (séance du 6 juillet 2006), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 122 voix pour, 16 voix contre et 10 abstentions.

Points clés de la position du CESE

L'entrepreneuriat renvoie à une capacité individuelle à passer des idées aux actes. La formation à l'entrepreuneuriat promeut l'innovation, la créativité et la confiance en soi. Pour stimuler l'esprit d'entreprise par l'enseignement et l'apprentissage, il faut:

— que cet esprit soit inculqué tôt, sur la base d'une formation et d'une éducation à l'entrepreneuriat;

— des programmes complémentaires de formation à l'entrepreneuriat intégrés aux programmes nationaux de l'école primaire à l'enseignement supérieur;

— une coopération positive et effective entre les écoles/universités et les entreprises;

— la participation des enseignants, ce qui bénéficiera à leur propre développement personnel;

— que les employés comme les employeurs soient associés à l'élaboration de programmes d'enseignement pour favoriser l'entrepreneuriat;

— une participation et une présence fortes de la société civile dans le processus d'apprentissage;

— que l'importance des chefs d'entreprise femmes soit prise en considération dans les écoles dans le but de favoriser un bon équilibre entre les femmes et les hommes;

— que l'esprit d'entreprise soit stimulé également chez les personnes handicapées;

— tenir compte de l'importance de l'échange de bonnes pratiques. Le suivi des progrès pourrait être assuré à travers des conférences organisées tous les deux ans par la Commission et destinées à dresser un bilan;

— tenir compte de l'action des médias et de l'image des entreprises qu'ils véhiculent;

— prévoir la possibilité d'utiliser un «entrepreuneurial staircase» (escalier de l'entrepreneuriat) dans les états membres comme l'un des modèles possibles;

— prendre en considération l'importance de la création de «guichets uniques» pour faciliter l'établissement d'entreprises;

— le lancement d'une «année européenne de l'entrepreneuriat» sur proposition de la Commission;

— tenir compte du fait que l'enseignement et la formation destinés à stimuler l'esprit d'entreprise peuvent jouer un rôle pour sensibiliser à l'Europe et rapprocher l'UE de ses citoyens.

1. Contenu essentiel du document de la Commission

1.1 En février 2005, la Commission a proposé d'imprimer un nouvel élan à la stratégie de Lisbonne en axant les efforts de l'Union européenne sur deux tâches principales, à savoir: assurer une croissance plus forte et durable, d'une part, et créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité, d'autre part. Le nouveau Partenariat pour la croissance et l'emploi souligne l'importance que revêtent la promotion d'une culture plus entrepreneuriale et la création d'un environnement favorable aux PME.

1.2 Il est nécessaire de créer un climat sociétal plus favorable à l'esprit d'entreprise, sur la base d'une politique intégrée qui doit viser non seulement à changer les mentalités, mais aussi à améliorer les qualifications des Européens et à lever les obstacles qui freinent la constitution, le transfert et la croissance des entreprises.

1.3 L'entrepreneuriat constitue une compétence clé pour la croissance, l'emploi et l'épanouissement personnel. Aussi, tout en reconnaissant que la compétence entrepreneuriale doit être acquise par l'apprentissage tout au long de la vie, la présente communication met-elle l'accent sur l'enseignement dispensé depuis l'école primaire jusqu'à l'université, y compris l'enseignement professionnel de niveau secondaire (formation professionnelle initiale) et celui des établissements d'enseignement technique de niveau supérieur.

1.4 Traditionnellement, l'éducation formelle en Europe ne favorise pas l'accès à l'entrepreneuriat et à l'activité indépendante et si les initiatives déjà prises en faveur de la formation à l'entrepreneuriat sont nombreuses, elles ne s'inscrivent pas toujours dans un cadre cohérent. Les propositions de la Commission, qui reposent sur des documents concrets et des exemples de bonne pratique, ont pour but de contribuer à la définition d'approches plus systématiques de la formation à l'entrepreneuriat et de renforcer le rôle de l'enseignement dans la création d'une culture plus entrepreneuriale dans les sociétés européennes. La plupart de ces actions doivent se situer au niveau national ou local.

1.5 La communication à l'examen fera office de référence pour l'analyse des progrès accomplis dans l'élaboration des politiques, notamment à travers les rapports de Lisbonne que les États membres présenteront au titre des Orientations intégrées pour la Croissance et l'Emploi.

2. **Observations générales du CESE**

2.1 Le Comité se félicite de la proposition de la Commission. Le fait d'intensifier l'activité entrepreneuriale constitue un facteur important si l'on veut que la croissance économique parvienne à préserver le modèle social européen et à faire de la stratégie de Lisbonne une réussite. L'Europe a besoin qu'un plus grand nombre d'entrepreneurs possèdent des compétences adéquates pour soutenir la concurrence sur les marchés. Comme la Commission le fait remarquer, l'intérêt de la formation à l'entrepreneuriat ne se limite pas à l'accroissement du nombre de nouvelles entreprises, au lancement de projets innovants et à la création d'emplois. L'esprit d'entreprise devrait être considéré comme une compétence de base et une possibilité de carrière ainsi qu'une partie importante du développement personnel. Il favorise la créativité et l'innovation et renforce la confiance en soi dans la mesure où il contribue à développer l'esprit d'initiative et aide les individus à gérer l'échec. Il ne s'agit pas seulement d'enseigner comment devenir un homme ou une femme d'affaires, mais d'inculquer une attitude entrepreneuriale. La formation à l'esprit d'entreprise peut également permettre aux salariés d'être plus conscients du contexte dans lequel s'inscrit leur travail, et davantage en mesure de saisir les occasions qui se présentent. L'esprit d'entreprise, c'est l'aptitude d'un individu à passer des idées aux actes ([1]).

2.2 Le CESE soutient l'idée qu'un changement de mentalité ou d'attitude est essentiel pour pouvoir développer davantage l'esprit d'entreprise et il estime que cela doit intervenir dès le plus jeune âge. L'esprit d'entreprise doit également être conçu comme un processus d'apprentissage tout au long de la vie commençant à l'école primaire (c'est là que l'on trouve les bases pour développer certaines compétences entrepreneuriales particulières en plus des connaissances et de la culture générale acquises dans le cadre de l'éducation formelle et que l'on stimule la créativité, l'esprit d'initiative, l'envie de découvrir et d'apprendre, etc.). Cela peut offrir une plus grande flexibilité à différentes étapes de la vie d'un individu, contribuant ainsi à faciliter l'équilibre entre le travail et la vie privée pour les femmes et les hommes. Le rôle des familles et leur attitude vis-à-vis de l'entrepreneuriat doivent être pris en considération.

2.3 Le Comité accueille favorablement les conclusions du Sommet du Printemps ([2]). Le Conseil européen souligne la nécessité de créer un environnement favorable aux entreprises globalement et invite les États membres à renforcer, notamment par l'éducation et la formation à l'entrepreneuriat, les mesures qu'ils ont prises à cet égard. Des mesures visant à améliorer l'environnement dans lequel opèrent les PME de tous types et de toutes dimensions et à encourager un plus grand nombre de personnes, en particulier des femmes et des jeunes, à devenir entrepreneurs, devraient être expressément mentionnées dans les programmes nationaux de réforme ainsi que dans les rapports établis dans ce cadre.

2.4 Le Comité approuve également la proposition concernant la mise en place des «guichets uniques» permettant de créer une entreprise de manière rapide et simple. C'est certes un aspect important pour la croissance globale et la création d'emplois. Toutefois, les obstacles à l'entrepreneuriat en amont et en aval de la procédure d'établissement sont bien plus importants qu'on n'a pu le dire. En effet, mettre exagérément l'accent sur la rapidité de la mise sur pied d'une entreprise peut, si l'on n'y fait pas attention, avoir pour effet d'écourter la période appropriée de recherche, de planification, de renforcement des capacités et de réflexion, qui sont des phases importantes, période que le chef d'entreprise doit se réserver avant de se lancer dans une nouvelle aventure ([3]). Cela étant, le Comité rappelle que cela vaut non seulement pour les entreprises nouvelles mais également pour les transferts d'entreprises.

2.5 Les aspects réglementaire, fiscal et financier, autant de facteurs qui influencent l'esprit d'entreprise, ont été traités dans des avis antérieurs du Comité ([4]).

2.6 Tout en soutenant les propositions et en approuvant les recommandations formulées par la Commission dans sa communication, le Comité souhaite émettre les observations suivantes.

3. **Observations particulières du CESE**

3.1 *L'esprit d'entreprise dans l'éducation*

3.1.1 Développer l'esprit d'entreprise est un processus d'apprentissage tout au long de la vie, qu'il convient de commencer dès le plus jeune âge et qui devrait constituer le «fil rouge» de l'ensemble du système éducatif. Aussi bien l'enseignement primaire que secondaire et supérieur devraient fournir une meilleure base pour une appropriation de compétences et de capacités permettant plus tard de développer l'autonomie et l'esprit d'entreprise. Une éducation fondamentale de bonne qualité ouvrira ensuite la voie à une formation spécialisée efficace à l'entrepreneuriat. Une étude récente ([5]) démontre que les programmes de formation à l'entrepreneuriat jouent un rôle essentiel pour encourager les jeunes à envisager une activité indépendante comme un futur choix de carrière. Il s'est aussi avéré que ces programmes améliorent les aptitudes des étudiants à résoudre des problèmes, développent leur assurance et leur apprennent la valeur de la coopération et du travail d'équipe. La formation à l'entrepreneuriat implique une participation active à l'éducation et pas seulement une absorption passive des informations. Une étude de l'Université de Lund ([6]) révèle que les aptitudes entrepreneuriales sont acquises avant tout lors des expériences de travail réelles et non pas uniquement dans le cadre de l'éducation formelle.

3.1.2 Développer l'esprit d'entreprise est important dans l'enseignement secondaire et supérieur aussi bien théorique que professionnel et peut avoir également des effets positifs additionnels en contribuant à augmenter l'intérêt pour les différentes formes d'apprentissage. Le Comité précise qu'il existe

([1]) COM(2005) 548 — Proposition de recommandation du Parlement européen et du Conseil sur les compétences clés pour l'éducation et la formation tout au long de la vie.

([2]) Conseil européen de Bruxelles des 23 et 24 mars 2006 — conclusions de la présidence.

([3]) Avis du CESE sur le «Livre vert — L'esprit d'entreprise en Europe» (rapporteur: M. Butter) (JO C 10 page 58, du 14.01.2004).

([4]) Avis du CES sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Plan d'action: l'agenda européen de la politique de l'esprit d'entreprise» (rapporteur: M. Butters) –(JO C 74 page 1, du 23.03.2005) Avis CESE sur le «Livre vert — L'esprit d'entreprise en Europe» (rapporteur: M. Butter) — (JO C 10 page 58, du 14.01.2004).

([5]) «Enterprise 2010 the next generation» («Entreprise 2010 — la nouvelle génération»), étude de Junior Achievement Young Enterprise, septembre 2005.

([6]) «Entrepreneurship, Career Experience and Learning — Developing our Understanding of Entrepreneurship as an Experiential Learning Process» («Entrepreneuriat, expérience professionnelle et éducation — développer notre compréhension de l'esprit d'entreprise en tant que processus éducatif expérimental», thèse de Diamanto Politis, 2005, École d'économie et de gestion, Université de Lund.

différentes cultures d'entreprise qui doivent être prises en considération lors de l'élaboration des programmes d'enseignement.

3.1.3 L'une des solutions consiste à établir en temps opportun des contacts concrets entre les écoles, les entreprises, le gouvernement, les autorités concernées et la communauté locale. Les administrations en charge de l'éducation et les entrepreneurs devraient coopérer pour mettre en place la meilleure formation possible. Il faudrait que les employeurs comme les salariés soient visibles et participent de manière adéquate à l'enseignement. Le Comité partage l'avis de la Commission sur le fait qu'il convient d'établir clairement l'importance de l'entrepreneuriat, qui doit devenir partie inhérente des programmes d'études. Cette approche doit s'accompagner des mesures de mise en œuvre appropriées. Compte tenu de la nature horizontale de l'entrepreneuriat, une étroite collaboration entre tous les ministères concernés (éducation/industrie/économie) est nécessaire pour assurer une approche coordonnée.

3.1.4 Différentes initiatives nationales et locales ainsi que l'échange des bonnes pratiques devrait être soutenus. La société civile organisée (y compris les partenaires sociaux, les organisations familiales, etc.) devrait être consultée dans le cadre de ce travail.

3.1.5 Il faut apporter un soutien sans réserve aux enseignants. Ils doivent être suffisamment informés sur les avantages de la formation à l'entrepreneuriat et on doit leur montrer comment mettre en œuvre ce type de programmes à partir de l'école primaire. Dans ce contexte, il est essentiel que l'école n'ait pas seulement les ressources humaines et financières, mais également l'autonomie nécessaire à la réussite de cette mission, comme d'autres. Les enseignants doivent comprendre que la formation intégrale de leurs élèves doit aussi comporter des éléments d'autonomie, de curiosité et d'esprit critique capables de les stimuler et de développer chez eux une capacité à entreprendre. Pour cela, les enseignants doivent être confortés dans l'idée que cette formation est aussi un enrichissement personnel.

3.1.6 Le Comité regrette que la communication ne traite pas davantage la question du potentiel des femmes, bien qu'il en soit question dans l'introduction. Le taux de participation des filles aux activités du type «mini-entreprise» à l'école secondaire est équivalent, voire supérieur dans certains pays, à celui des garçons, mais les études [7] indiquent que malgré cela, les hommes ont plus tendance à créer et à diriger leur entreprise et sont plus sûrs de leurs compétences entrepreneuriales. Ce phénomène mérite d'être étudié plus en profondeur et intéresse le système éducatif dans son ensemble.

3.1.7 Les personnes handicapées devraient avoir les mêmes possibilités de devenir entrepreneur que les personnes valides. Il convient d'en tenir compte dans le cadre de l'éducation et de la formation à l'entrepreneuriat et de fournir une aide appropriée aux personnes concernées. Les organisations concernées s'occupant de personnes handicapées aux niveaux européen, national et local devraient être associées à ce processus.

[7] Global Entrepreneurship Monitor, rapport de synthèse 2005.

3.2 *Diffusion des meilleures pratiques et suivi*

3.2.1 Dans sa communication, la Commission passe en revue les différentes actions qui ont été entreprises, en identifiant les meilleures pratiques. Il convient désormais de se concentrer sur les moyens de mettre en œuvre et de diffuser ces observations, ces propositions et ces recommandations.

3.3 *Diffusion des meilleures pratiques*

3.3.1 Le Comité est conscient du fait qu'il existe un gisement énorme de bonnes pratiques dans les États membres en matière de programmes d'enseignement, qui sont enrichis de sujets et d'activités destinés à développer les compétences requises pour l'exercice d'une activité entrepreunariale future, et il souhaite ajouter un autre exemple à ceux qui figurent déjà dans la communication. Les pouvoirs publics ainsi que les acteurs privés sont impliqués dans la formation à l'entrepreneuriat. Il convient de vérifier l'efficacité de ce type de projets, et s'ils peuvent être mis en œuvre de manière plus générale, à l'instar du modèle dénommé «Entrepreneurship-Staircase» [8] («Escalier de l'entrepreneuriat»). Ce modèle, qui comporte plusieurs étapes différentes à partir de l'enseignement primaire et jusqu'au stade de la recherche, s'est avéré être un moyen efficace d'inculquer l'esprit d'entreprise à un individu à un âge précoce et de le promouvoir aux stades ultérieurs de l'enseignement:

— sept ans: «traits de génie», création d'innovations simples et pratiques;

— quinze ans: information et participation active dans les écoles par les entreprises, les organisations et les pouvoirs publics;

— dix-huit ans: devenir jeunes entrepreneurs et lancer des mini-entreprises;

— enseignement supérieur: facultés et programmes spécifiques pour l'entrepreneuriat.

3.3.2 Il est essentiel de mettre en place un forum des meilleures pratiques. Les initiatives déjà prises pour répertorier et échanger les meilleures pratiques devraient être davantage développées dans les états membres et coordonnées par la Commission. Les conférences annuelles organisées dans le cadre de la Charte européenne des petites entreprises constituent un volet important de ce processus. Le Comité attend avec intérêt la conférence faisant office de suivi à la communication, qui sera organisée par la Commission à l'automne 2006 et qui portera sur la promotion de l'esprit d'entreprise. Le Comité demande que tous les acteurs publics et privés concernés soient associés à cette conférence et suggère que les différents modèles, «l'escalier de l'entrepreneuriat», par exemple, soient utilisés en tant qu'étude de cas. Lors de ce forum, il est important de débattre des modèles qui ont fait leurs preuves, qui peuvent faciliter dès l'école primaire la création de conditions (mentalités, personnalités) génératrices de futures capacités entrepreunariales et que l'on pourrait développer, pour les adapter aux critères et aux programmes d'étude nationaux d'autres états membres. Le Comité propose également que ce genre de conférence de bilan se tienne désormais tous les ans afin de pouvoir évaluer la mise en oeuvre des recommandations de la Commission.

[8] Ce concept a été lancé par la Confédération suédoise des entreprises.

3.3.3 Dans sa communication, la Commission effectue des comparaisons avec les États-Unis où les activités entrepreneuriales sont plus encouragées qu'en Europe. Dans un avis antérieur, le Comité avait fait valoir que, comparé aux États-Unis, les Européens participant à des entreprises naissantes étaient proportionnellement moins nombreux et qu'une majorité significative d'entre eux préférait le statut d'employé à celui d'indépendant. De nombreux observateurs estiment que le modèle social européen est l'une des raisons qui expliquent pourquoi l'on préfère en Europe être employé. Or, il faut savoir: a) si ces données en elles-mêmes sont appropriées pour pouvoir être utilisées dans l'étalonnage de l'action de l'UE dans les états membres et par rapport aux normes du reste du monde; b) quel est l'impact de cette préférence pour le statut d'employé; c) si cela est directement lié au manque de dynamisme entrepreneurial en Europe et d) si les solutions sont acceptables pour la société européenne ([9]).

3.3.4 L'entrepreneuriat est important pour l'ensemble de la société. Pour promouvoir et favoriser l'émergence d'une culture d'entreprise comme pour faire comprendre l'importance de l'entrepreneuriat pour le développement global d'un pays, le Comité propose que l'année 2009 soit déclarée «Année européenne de l'entrepreneuriat». Dans ce contexte, le Comité observe que le bilan à mi-parcours de plusieurs programmes communautaires importants interviendra en 2010. Des attitude publiques positives doivent être affichées concernant l'entrepreneuriat. Cette année devrait également fournir l'occasion de consolider et de renforcer les échanges existants de meilleures pratiques. Une année européenne de l'entrepreneuriat pourrait également jouer un rôle pour sensibiliser à l'UE et rapprocher ses citoyens.

3.3.5 Comme le Comité l'a déjà souligné, les médias jouent un rôle clé dans la transmission de l'esprit d'entreprise et dans la compréhension du fonctionnement d'une entreprise. Toutefois, ils ont tendance à trop mettre l'accent sur les grandes entreprises et les multinationales. Des stratégies pour mettre en évidence le rôle de l'entrepreneur devraient être définies afin de promouvoir l'image des petites et des microentreprises, des activités spécialisées, des services ainsi que des activités traditionnelles et artisanales ([10]).

3.4 *Suivi*

3.4.1 Étant donné que l'éducation et la formation font partie des domaines dans lesquels les États membres sont compétents, les questions de suivi et de mise en œuvre sont d'une importance vitale. Le Comité fait valoir que les rapports d'évaluation précédents élaborés dans le cadre de la Charte des petites entreprises sont désormais remplacés par des rapports généraux faisant partie de la stratégie de Lisbonne. Toutefois, le Comité est d'avis que des tableaux de bord nationaux pourraient encore être établis. La Commission doit définir des objectifs qualitatifs et chiffrés pour évaluer les progrès de manière efficace et sur le long terme tout en respectant le principe de subsidiarité et les situations spécifiques de chaque pays. Les propositions contenues dans le rapport final du groupe d'experts «Éducation pour l'entrepreneuriat» ([11]) sont valables.

3.4.2 Le Comité constate que plusieurs programmes communautaires de formation peuvent soutenir financièrement ces actions de sensibilisation à l'esprit d'entreprise, notamment les programmes de formation Erasmus et Leonardo, les fonds structurels avec en particulier le Fonds social européen, ainsi que le futur programme pour la compétitivité et l'innovation (CIP). Cependant, ces possibilités ne semblent pas être coordonnées. Il est souhaitable que la sensibilisation à l'esprit d'entreprise fasse l'objet d'une stratégie concertée au niveau communautaire, que les moyens d'action et de financement soient clairement identifiés et que les différents acteurs à tous les niveaux concernés soient informés des possibilités de financement communautaire.

3.4.3 Le Comité entend assurer un suivi de l'action prioritaire menée par la présidence finlandaise en vue de libérer le potentiel d'entrepreuneuriat comme le Conseil européen l'a appelé de ses vœux ([12]).

Bruxelles, le 6 juillet 2006.

La Présidente

du Comité économique et social européen

Anne-Marie SIGMUND

([9]) Avis CESE sur le «Livre vert — L'esprit d'entreprise en Europe» (rapporteur: M. Butter) (JO C 10 page 58, du 14.1.2004).

([10]) Voir également Avis CESE sur le «Livre vert — Livre vert — L'esprit d'entreprise en Europe» (rapporteur: M. Butter) (JO C10 page n58, du 14.01.2004).

([11]) Rapport final du groupe d'experts *«Éducation pour l'entrepreneuriat: progrès accompli dans la promotion des attitudes favorables à l'entrepreneuriat et des compétences entrepreneuriales à travers l'enseignement primaire et secondaire»,* février 2004.

([12]) Conseil européen de Bruxelles des 23 et 24 mars 2006 — Conclusions de la Présidence.

ANNEXE 1

Les amendements suivants, qui ont recueilli au moins un quart des suffrages exprimés, ont été rejetés lors de la discussion.

Points clés de la position du CESE, 14ème tiret

Modifier comme suit:

~~le lancement d'une «année européenne de l'entrepreneuriat»;~~

Résultat du vote

Voix pour: 48

Voix contre: 62

Abstentions: 15

Paragraphe 3.3.4

Modifier comme suit:

«L'entrepreneuriat est important pour l'ensemble de la société. Pour promouvoir et favoriser l'émergence d'une culture d'entreprise comme pour faire comprendre l'importance de l'entrepreneuriat pour le développement global d'un pays, le Comité propose que l'année 2009 soit déclarée» Année européenne de l'entrepreneuriat«invite la Commission à prendre les mesures appropriées. ~~Dans ce contexte, le Comité observe que le bilan à mi-parcours de plusieurs programmes communautaires importants interviendra en 2010. Des~~ pour faire naître des attitudes publiques positives doivent être affichées concernant l'entrepreneuriat. ~~Cette année devrait également fournir l'occasion de~~ consolider et de renforcer les échanges existants de meilleures pratiques. ~~Une année européenne de l'entrepreneuriat pourrait également jouer un rôle pour sensibiliser à l'UE et rapprocher ses citoyens~~».

Résultat du vote

Voix pour: 60

Voix contre: 73

Abstentions: 13

Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre blanc pour une politique de communication européenne»

[COM(2006) 35 final]

(2006/C 309/24)

Le 1er février 2006, la Commission a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur le *«Livre blanc sur une politique de communication européenne»*

Lors de sa 424e session plénière des 15 et 16 février 2006, le Comité a décidé, conformément à l'article 19, paragraphe 1, de son règlement intérieur, de créer un sous-comité chargé de préparer ses travaux en la matière.

Le sous-comité «Politique de communication européenne», chargé de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son projet d'avis le 22 juin 2006 (rapporteuse: **Mme van TURNHOUT**).

Lors de sa 428e session plénière des 5 et 6 juillet 2006 (séance du 6 juillet 2006), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 108 voix pour et 4 abstentions.

1. **Conclusions et recommandations**

Le point de vue détaillé du Comité sur les cinq questions qui figurent dans le Livre blanc est précisé plus bas. Pour résumer, le Comité n'est pas favorable à la mise en place d'une nouvelle charte ou d'un nouveau code de conduite promulguant des principes généraux, mais il répète qu'il appelle la Commission à s'attaquer au problème de l'absence d'un fondement juridique à la politique de communication. Quant aux ressources, le Comité attire l'attention sur un double problème: le manque de fonds et les procédures de décaissement bureaucratiques, compliquées et décourageantes. Le Comité se félicite vivement des propositions pratiques concernant des questions comme l'éducation civique, fait remarquer que la plupart de ces questions relèvent principalement de la responsabilité des États membres, et invite entre autres les ministres de l'éducation à débattre d'une approche commune de l'histoire de l'Union européenne. Pour toucher les citoyens, il faut d'une part un ensemble de messages clairs et attrayants, une vision claire à laquelle ils peuvent souscrire, et d'autre part une conception appropriée et des instruments pour la communication. Le CESE est prêt et disposé à coopérer avec les autres institutions, et prend note des nombreuses évolutions interinstitutionnelles positives enregistrées à l'échelon central. Toutefois, le Comité, fervent partisan d'une approche décentralisée, demande instamment à la Commission de poursuivre sa réflexion sur la façon dont de véritables synergies et une coopération interinstitutionnelle tangible peuvent être facilitées à un échelon décentralisé. Le Comité propose que l'addendum au protocole de coopération entre la Commission européenne et le Comité économique et social européen, qui a été promis et qui doit intervenir à la suite de la publication du Livre blanc, se concentre sur cette question en particulier.

2. **Exposé des motifs**

2.1 Le «Livre blanc sur une politique de communication européenne» (COM(2006) 35 final), élaboré par la Commission européenne, a été adopté le 1er février 2006; il s'agit du troisième document portant sur les questions relatives à la communication adopté par la Commission européenne en l'espace de sept mois. Les deux autres étaient les suivants: un plan d'action interne (SEC(2005) 985 final), adopté le 20 juillet 2005; et la communication «Contribution de la Commission à la période de réflexion et au-delà: Le Plan D comme Démocratie, Dialogue et Débat» (COM(2005) 494 final), adopté le 13 octobre 2005. Le Livre blanc invite les institutions et organes de l'Union européenne à répondre «par les voies institutionnelles habituelles». Il fixe pour les consultations une période de six mois, à l'issue de laquelle il propose de faire le point «afin de proposer des plans d'action pour chaque domaine d'action».

2.2 Pour sa part, le Comité économique et social européen a récemment adopté deux avis dans le domaine de la communication: d'une part, celui sur «La période de réflexion: la structure, les sujets et le cadre pour une évaluation du débat sur l'Union européenne» (CESE 1249/2005 [1]), adopté le 26 octobre 2005 et adressé au Parlement européen; d'autre part, celui sur la communication de la commission relative au «Plan D» (CESE 1499/2005 [2]), adopté le 14 décembre 2005. Ces deux avis proposaient tous deux une série de recommandations d'ordre opérationnel. Au cours de sa réunion du 6 avril 2006, le groupe «Communication» du CESE s'est engagé dans un processus d'examen systématique de la mise en œuvre de celles-ci.

2.3 Le présent avis relatif au Livre blanc ne doit donc pas déborder sur un domaine que le Comité a déjà couvert et continue de couvrir. Il devrait plutôt s'attacher à apporter sa réponse aux cinq domaines fondamentaux énoncés dans le Livre blanc, à savoir:

— définition de principes communs: quelles mesures prendre?

— comment établir le contact avec le citoyen?

— comment faire participer plus efficacement les médias à la communication relative à l'Europe?

— quelles autres mesures peut-on prendre pour sonder l'opinion européenne?

— agir ensemble.

---

[1] JO C 28 du 3.2.2006, pp. 42-46.
[2] JO C 65 du 17.3.2006, pp. 92-93.

2.4 Outre les deux avis du Comité cités plus haut et le Livre blanc élaboré par la Commission, le sous-comité et sa rapporteuse disposent de plusieurs sources complémentaires:

— les comptes rendus succincts des débats des sessions plénières depuis juin 2005, notamment celui de la séance du 20 avril 2006 qui a porté spécifiquement sur les questions soulevées dans le Livre blanc, et dont la liste figure ci-dessus;

— les recommandations qui ont découlé des travaux des groupes de travail, au cours du forum consultatif du CESE sur le thème «Combler le fossé», tenu les 7 et 8 novembre 2005 (Bruxelles);

— les comptes rendus succincts des divers débats qui ont eu lieu au sein du groupe «Communication»;

— l'avis d'initiative adopté par le Comité le 17 mai 2006 et adressé au Conseil européen de juin 2006;

— les recommandations qui ont découlé des travaux des groupes de travail, au cours du forum consultatif décentralisé du CESE sur le thème «Combler le fossé», tenu les 9 et 10 mai 2006 (Budapest).

2.5 Le présent avis, relatif au Livre blanc, comporte cinq parties correspondant aux cinq domaines énoncés dans le document de la Commission, et se limite au traitement d'une ou de quelques questions clés dans chaque partie.

3. **Observations générales**

3.1 *Définition de principes communs: quelles mesures prendre?*

3.1.1 Dans le domaine spécifique «Communiquer l'Europe», le rôle des États membres est essentiel. Dans beaucoup d'autres domaines, ce sont les entreprises, les partenaires sociaux, des éléments de la société civile, en bref c'est la société dynamique elle-même qui joue avec succès un rôle décisif dans le processus d'intégration; mais, malheureusement, ce n'est pas le cas lorsqu'il s'agit de «communiquer l'Europe» au sens large.

3.1.2 La question fondamentale est ici de déterminer si le Comité approuve ou non la suggestion suivante de la Commission: «Les normes et principes communs qui devraient guider les activités d'information et de communication relatives aux questions européennes pourraient être inscrits dans un document-cadre — par exemple *une charte européenne ou un code de conduite européen sur la communication*. L'objectif serait d'amener l'ensemble des acteurs (institutions de l'UE, gouvernements nationaux, régionaux et locaux, organisations non gouvernementales) à prendre l'engagement commun de respecter ces principes et de veiller à ce que la politique de communication de l'UE serve les intérêts des citoyens».

3.1.3 Le Comité comprend que la préoccupation sous-jacente de la Commission européenne dans ce contexte est l'absence de véritable base juridique sur laquelle puissent se fonder les activités européennes d'information et de communication. Le Comité s'est déjà clairement prononcé à ce sujet. Il a notamment, au paragraphe 3.7 de son avis au Parlement européen du 26 octobre 2005 sur la période de réflexion [3], invité la Commission «à envisager la présentation d'une proposition de législation pour une véritable politique de la communication, et à répondre ainsi à la question "occultée" de l'absence de base juridique qui a donné lieu à de trop nombreux mécanismes informels ainsi qu'à une approche déséquilibrée. Le fait de présenter une telle proposition serait déjà, de l'avis du Comité, de nature à encourager le débat».

3.1.4 Le Livre blanc prévoit que la Commission, à l'issue de la période de consultation, «présentera les résultats de la consultation et réfléchira ensuite à l'opportunité de proposer une charte, un code de conduite ou un autre instrument». Le Comité exprime sa préoccupation quant à ce type de formulation et estime que l'approche potentielle que, semble-t-il, la Commission pourrait proposer comporte des risques.

3.1.5 La Commission parle de «normes et principes communs», en se fondant sur les pratiques en cours dans certains États membres, mais ces normes et principes dépassent la communication et l'information. Une simple déclaration de principes susceptible d'être approuvée par tous n'apporterait aucune valeur ajoutée — car en réalité tous l'approuvent *déjà*. Par ailleurs, un code ou une charte pourraient risquer de paraître restrictifs. En outre, de tels principes sont déjà inscrits dans plusieurs textes fondamentaux. Si, en revanche, l'objectif est de rédiger un code de conduite à l'intention des médias et d'autres acteurs de la communication, cela risquerait d'être perçu comme une tentative de manipuler le débat ou d'étouffer les approches eurosceptiques. En outre, l'ambition de susciter l'adhésion de l'ensemble des acteurs paraît irréaliste, dans la mesure où l'une des leçons que toutes les institutions doivent tirer des expériences des référendums français et néerlandais est que des acteurs de plus en plus nombreux ne soutiennent pas automatiquement le processus d'intégration européenne. Enfin, si tous les acteurs énumérés par le Livre blanc adhéraient à un tel code, cela impliquerait qu'ils ont tous la même part de responsabilité face au défi de la communication que doit relever l'Union européenne. Le Comité estime qu'il serait trompeur de donner cette impression, dans la mesure où la responsabilité principale est — et devrait être perçue comme étant — du ressort des gouvernements des États membres.

3.1.6 Le Comité prend note avec préoccupation du lancement par la Commission d'un forum sur Internet spécialement consacré à rassembler des points de vue relatifs à la question de savoir si un document cadre de ce type est ou non souhaitable. Tous les citoyens européens n'ont pas accès à ce type d'approche en ligne. Il est essentiel que le processus de consultation s'appuie aussi sur d'autres médias plus traditionnels.

---

[3] «La période de réflexion: la structure, les sujets et le cadre pour une évaluation du débat sur l'Union européenne» JO C 28 du 3.2.2006, pp. 42-46.

3.2 *Comment établir le contact avec le citoyen?*

3.2.1 Le Comité constate que les ressources financières sont extrêmement limitées. En outre, il ne fait aucun doute que les procédures de décaissement en vigueur suite à l'adoption du nouveau règlement financier sont décourageantes et constituent un obstacle pour de nombreuses actions bien intentionnées de la société civile.

3.2.2 Pour réussir à toucher les citoyens, il faut agir sur les raisons de leur scepticisme. Tout d'abord, les citoyens sont de plus en plus critiques quant aux résultats et à l'impact des décisions politiques sur leurs conditions de vie et de travail. Ensuite, un véritable débat politique fait dans la pratique défaut, d'où la nécessité de communication, dont les modalités doivent toutefois être changées si l'on veut qu'elle réussisse.

3.2.3 Une communication efficace nécessite avant tout un message clair et attrayant, une vision claire à laquelle les citoyens peuvent souscrire: ils veulent que l'Europe soit un projet politique intégrant une dimension socioéconomique, un modèle européen, renforçant la cohésion sociale tout en améliorant la compétitivité. Certains pays ont démontré que c'est possible.

3.2.4 La communication est centralisée et centrée sur l'Europe. Elle s'effectue pour l'essentiel au niveau européen entre des entités, des institutions et des personnes qui sont déjà proches du projet européen. En outre, elle a recours à des instruments — comme les consultations par Internet — qui ont tendance à n'atteindre que des groupes particuliers de citoyens. Pour toucher le citoyen, premièrement, il faut mettre au point des activités de communication qui mènent à la participation d'acteurs autres que les seules institutions européennes et personnes déjà proches de l'UE. Deuxièmement, les débats doivent être véritablement décentralisés, c'est-à-dire être organisés aux niveaux national, régional et local, et associer les décideurs et les médias de ces niveaux (qui, dans certains cas, devraient d'abord être eux-mêmes convaincus).

3.2.5 Dans ce contexte, le Livre blanc avance plusieurs propositions d'ordre pratique qui vont de l'éducation civique à l'organisation de débats publics conjoints. Le Comité soutient particulièrement les arguments avancés en faveur de l'éducation civique. Toutefois, comme le reconnaît le Livre blanc, l'article 149 du traité instituant la Communauté européenne précise de manière très claire que les États membres restent seuls responsables des programmes d'enseignement et de l'organisation des systèmes éducatifs. Par conséquent, le fait pour les institutions européennes de plaider en faveur d'un renforcement de l'éducation civique est porteur, là encore, d'un double risque. D'un côté, les institutions risquent d'être accusées d'interférer dans les compétences souveraines des gouvernements des États membres; de l'autre, il s'agirait d'une acceptation implicite de leur part de la responsabilité d'un élément pour lequel elles ne disposent en réalité d'aucune compétence.

3.2.6 Toutefois, l'UE a besoin de l'acceptation par ses citoyens d'une communauté de destin. À cet égard, il serait souhaitable que, dans le cadre des programmes d'enseignement des États membres, l'Union européenne soit présentée et expliquée, tant d'un point de vue historique qu'au regard des circonstances actuelles, comme un projet politique commun à tous ses membres et à leurs peuples. Cette question devrait faire l'objet d'un débat ouvert entre les ministres des États membres au sein du Conseil «Éducation».

3.2.7 Tout cela ne signifie pas que les institutions européennes ne devraient rien faire. Au contraire, elles devraient toutes s'occuper davantage d'informer les citoyens européens sur la manière dont l'Union européenne est porteuse de valeur ajoutée. Il conviendrait d'identifier des publics cibles, et de faire la promotion des réussites incontestées de l'UE.

3.2.8 De manière générale, il conviendrait de faire en sorte que les citoyens aient le sentiment de participer à ces processus réglementaires et décisionnels tout à fait transparents.

3.3 *Comment faire participer plus efficacement les médias à la communication relative à l'Europe?*

3.3.1 Dans cette partie, la Commission estime qu'il conviendrait que les institutions européennes soient équipées de meilleurs outils et capacités de communication; elle explore les manières qui peuvent permettre de réduire la «fracture numérique». Le Comité déplore que la proposition de création d'une agence de presse européenne, prévue par la Commission européenne, ait été retirée du projet final de livre blanc, car, comme l'ont montré les réactions, cela aurait provoqué un vaste débat sur la nature de la relation entre les médias basés à Bruxelles et les institutions de l'UE.

3.3.2 Le Comité soutient les mesures formulées dans cette partie. Toutefois, il appelle la Commission à établir une distinction entre médias spécialisés et médias généralistes. En règle générale, les médias spécialisés sont bien informés et la couverture qu'ils assurent est informative. Le Comité souligne également que la télévision reste le principal vecteur d'information pour la plupart des citoyens européens. Il appelle instamment la Commission à prendre cet aspect en compte dans l'élaboration de toute stratégie d'ensemble, et à tenir compte également de l'évolution rapide de la télévision digitale. Dans ce contexte, le Comité souligne combien il importe de communiquer avec les citoyens dans leur propre langue.

3.3.3 Pour sa part, le Comité continue à actualiser et à mettre en œuvre son plan de communication stratégique. Il s'agit notamment de la révision continue de ses outils de communication et de leur utilisation, ainsi que de l'exploration de méthodes innovantes (l'usage de la «technique de l'espace ouvert» au cours des forums consultatifs des 7 et 8 novembre 2005 (Bruxelles) et 9 et 10 mai 2006 (Budapest) sur le thème «combler le fossé» en a constitué un exemple notable).

3.4 *Quelles autres mesures peut-on prendre pour sonder l'opinion européenne?*

3.4.1 La Commission propose la mise en place d'un réseau d'experts nationaux et d'un Observatoire de l'opinion publique européenne. Le Comité approuve l'essentiel du contenu du Livre blanc dans ce domaine, et convient en particulier que l'Union européenne dispose d'un outil viable sous la forme d'Eurobaromètre; pour autant, il estime que la Commission devrait également chercher à développer des liens et des synergies avec des instituts de sondages à l'échelon national.

3.4.2 Cependant, le Comité estime également que la Commission en particulier n'exploite pas encore, à l'heure actuelle, les mécanismes existants permettant de sonder l'opinion publique, notamment le Comité économique et social européen. Dans ce contexte, le Comité se félicite des déclarations d'intention formulées dans le nouveau protocole de coopération entre la Commission européenne et le Comité économique et social européen (signé le 7 novembre 2005). Une utilisation plus structurée du Comité en tant que caisse de résonance est une voie qui pourrait être développée dans le contexte de l'ajout, annoncé par le président Barroso le 7 novembre 2005, d'un addendum au protocole à la suite de la publication du Livre blanc.

3.5 *Agir ensemble*

3.5.1 Sur ce point, la Commission énumère plusieurs nouvelles formes structurées de coopération. Elle note le rôle que joue d'ores et déjà le Comité économique et social européen et fait référence au nouveau protocole de coopération entre les deux institutions, adopté le 7 novembre 2005. La coopération entre les deux institutions est bonne à l'échelon central. Toutefois, le Comité estime qu'il serait possible d'en faire beaucoup plus pour encourager des synergies entre les ressources de la Commission et celles du Comité à un échelon décentralisé. Là aussi, il s'agit d'un domaine qui devrait être étoffé dans le texte de l'addendum au protocole de coopération du 7 novembre 2005 qui interviendra postérieurement au Livre blanc.

4. **Rappel des recommandations antérieures du Comité**

4.1 Le Comité rappelle les recommandations déjà adressées à la Commission dans le domaine de la communication, en particulier celles qu'il formulait en annexe à son avis sur «La période de réflexion: la structure, les sujets et le cadre pour une évaluation du débat sur l'Union européenne» (CESE 1249/2005 [4]), ainsi que dans son avis de mai 2006, adressé au Conseil européen des 15 et 16 juin 2006.

Bruxelles, le 6 juillet 2006.

La Présidente
du Comité économique et social européen
Anne-Marie SIGMUND

[4] JO C 28 du 3.2.2006, pp. 42-46.

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Cohésion sociale: donner du contenu à un modèle social européen»

(2006/C 309/25)

Le 17 janvier 2006, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2 de son règlement intérieur, d'élaborer un avis sur le thème *«Cohésion sociale: donner du contenu à un modèle social européen»*

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 2 juin 2006 (rapporteur: M. EHNMARK).

Lors de sa 428e session plénière des 5 et 6 juillet 2006 (séance du 6 juillet 2006), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 91 voix pour, 1 voix contre et 5 abstentions.

1. **Conclusions et recommandations**

1.1 Le modèle social européen est une réalité qui repose sur l'unité dans la poursuite d'objectifs généraux et la diversité dans leur mise en œuvre. Le modèle a fait preuve de sa valeur en fournissant aux pays européens l'inspiration pour bâtir des sociétés de cohésion, de solidarité et de compétitivité. Dans les années à venir, le modèle devra faire face à de nouveaux défis d'envergure. Aujourd'hui, il s'agit d'enrichir le contenu du modèle social et de préparer l'avenir.

1.2 La force du modèle social européen provient de l'interaction entre la compétitivité, la solidarité et la confiance mutuelle. Ainsi, le modèle correspond non seulement à une réalité mais également à une vision d'avenir. Mais on ne peut jamais considérer qu'il a atteint une forme définitive. Il doit être dynamique et pouvoir répondre aux nouveaux défis.

1.3 Dans la présente analyse, le modèle social ne se limite pas à l'acception traditionnelle du terme «social». Les liens qui existent entre les différents secteurs s'étant développés, ce terme doit se rapporter aux questions tant économiques qu'environnementales. Ce n'est qu'en acceptant cette interprétation *lato sensu* que le modèle social sera en mesure de fournir l'inspiration nécessaire pour relever les futurs défis. Avec une telle interprétation, on pourrait également donner à ce modèle l'appellation de modèle sociétal européen, dont l'aspect social constitue l'un des éléments. Dans la présente analyse, le terme «social» est néanmoins employé.

1.4 Tous les systèmes nationaux des États membres de l'UE sont caractérisés par la cohérence entre efficacité économique et progrès social. Si elles ont été conçues de manière appropriée, les politiques sociales et du marché du travail ont pu contribuer à promouvoir tant la justice sociale que l'efficacité et la productivité économiques. La politique sociale est un facteur productif.

1.5 Le CESE identifie plusieurs éléments essentiels du modèle social européen, à commencer par le rôle de l'État comme garant, mais également protagoniste afin de promouvoir la cohésion et la justice sociales en poursuivant l'objectif d'un taux d'emploi élevé et en fournissant des services publics de grande qualité. Parmi les autres éléments essentiels figurent, entre autres, diverses mesures pour la productivité et la compétitivité, pour les défis environnementaux, et pour la recherche et l'éducation.

1.6 Les réussites du modèle social européen, qui s'est construit sur une longue période, sont considérables dans les domaines économique, social et environnemental. Le résultat le plus tangible est l'émergence d'un espace européen de prospérité. Cependant, cela ne doit pas occulter les faiblesses du modèle, telles que la poursuite de la ségrégation sociale, la persistance des zones de pauvreté et un chômage qui reste élevé, notamment parmi les jeunes.

1.7 L'Europe et le modèle social européen vont devoir faire face à des défis de taille, parmi lesquels la compétitivité et l'emploi, l'intégration sociale et la lutte contre la pauvreté ainsi que les effets de la mondialisation. D'autres défis concernent les questions d'égalité entre les hommes et les femmes, les migrations et l'évolution démographique.

1.8 Afin de contribuer de manière significative au façonnement de la société européenne de demain, le modèle social européen doit être dynamique, ouvert aux défis, aux changements ainsi qu'aux réformes.

1.9 La pertinence du modèle social européen dépendra du soutien que lui apporteront les citoyens de l'UE et de la conscience qu'on leur permettra d'acquérir. L'analyse et les aspects essentiels du modèle social européen devraient constituer le fondement d'un débat et d'un dialogue au sein des États membres, offrant ainsi aux citoyens un nouveau moyen d'exprimer leurs points de vue et de définir quelle Europe et quel modèle social peuvent répondre à leurs attentes.

1.10 Formulée de manière concise, l'hypothèse sur laquelle repose le présent avis est que le modèle social européen devrait véhiculer l'idée d'un espace de prospérité démocratique, écologique, compétitif et solidaire, et source d'intégration sociale pour tous les citoyens d'Europe.

2. **Analyse et observations**

2.1 *Contexte et définitions*

2.1.1 Introduction

2.1.1.1 Le modèle social européen et ses caractéristiques font actuellement l'objet d'un vif débat. Ceci n'est pas surprenant, étant donné qu'un certain nombre d'événements récents est venu alimenter la discussion. Le projet de traité constitutionnel n'a pas gagné le soutien de l'opinion publique et les visions qu'il contenait n'ont pas pu être concrétisées. D'autres événements et développements ont également nourri le débat

sur le modèle social européen: la faiblesse des résultats économiques de l'Europe et son incapacité à relever le taux d'emploi, l'évolution démographique, l'avancée de la mondialisation et ses conséquences, ainsi que les intenses débats qu'a suscités le projet de directive sur les services. L'adhésion de nouveaux États membres continue à inspirer des débats sur l'avenir de l'UE.

2.1.1.2 Par le présent avis, le CESE apporte sa contribution au débat en cours. L'avis servira de base à la poursuite du dialogue avec les partenaires sociaux et la société civile organisée.

2.1.1.3 Le postulat de base de cet avis est qu'il existe un ensemble de valeurs et de visions, mais également une réalité sociale, qui forment ensemble un modèle social européen. L'objectif est d'en examiner le contenu et de suggérer des idées et des défis pour son évolution future.

2.1.1.4 En tant que vision pour l'Europe, le modèle social doit se développer en harmonie avec d'autres visions pour l'Europe, au premier rang desquelles le développement durable ainsi que la vision d'une Europe devenant la société de la connaissance la plus compétitive du monde, offrant des emplois plus nombreux et de meilleure qualité et promouvant la cohésion sociale.

2.1.2 Définition et champ d'application du modèle social européen

2.1.2.1 L'analyse du modèle social européen doit partir des systèmes de valeurs qui se sont développés dans les pays européens. Ces systèmes constituent la base de toute discussion portant sur les caractéristiques communes d'un modèle social. L'Union européenne repose sur certaines valeurs communes: liberté, démocratie, respect des droits de l'homme, dignité de la personne humaine, égalité, solidarité, dialogue et justice sociale. Le fait que ce modèle soit partiellement fondé sur des droits, comme en témoigne la charte sociale, souligne l'aspect qualitatif du modèle.

2.1.2.2 Dans la présente analyse, le modèle social européen est entendu dans un sens large. Le modèle social ne peut pas se limiter à une conception traditionnelle du terme «social». L'interaction entre les dimensions économique, sociale et environnementale requiert une interprétation large du modèle social.

2.1.2.3 De plus, dans le cadre de cette analyse du modèle social européen, une double approche a été choisie: il s'agit de se concentrer sur les valeurs et les visions ainsi que sur les principales politiques permettant de concrétiser ces visions. Le modèle social ne se résume pas à ébaucher des visions; il a un autre rôle primordial qui consiste à transformer une vision en réalité politique. Le modèle doit fournir l'inspiration et le cadre permettant de gérer les nouveaux enjeux.

2.1.2.4 La présente analyse part de l'hypothèse selon laquelle l'actuel modèle social européen est en fait constitué de trois blocs principaux, qui correspondent aux objectifs économiques, sociaux et environnementaux. L'interaction entre ces trois secteurs, dans le contexte de tendances telles que la mondialisation, favorise le développement concret du modèle social. La force du modèle social européen provient de l'interaction entre la compétitivité, la solidarité et la confiance mutuelle. De ce fait, on ne peut jamais considérer que le modèle social européen a atteint une forme définitive. Il doit être dynamique et répondre aux défis tant internes qu'externes.

2.1.2.5 Cette vision peut être résumée en une phrase: le modèle social européen véhicule l'idée d'un espace de prospérité démocratique, écologique, compétitif et solidaire, et source d'intégration sociale pour tous les citoyens d'Europe.

2.1.2.6 Dans ce contexte, il convient de souligner la corrélation entre les deux éléments que sont, d'une part, l'efficacité économique et, d'autre part, la justice et la cohésion sociales. Ces deux éléments constituent le fondement du modèle social européen. Malgré la diversité des systèmes nationaux, il existe un modèle social européen distinct en ce que tous les systèmes nationaux des États membres de l'UE sont caractérisés par la cohérence entre efficacité économique et progrès social. Parallèlement, la dimension sociale constitue un facteur productif. À titre d'exemple, une bonne législation en matière de santé et de travail est synonyme de bons résultats économiques. Si elles sont conçues de manière appropriée et si elles reçoivent le soutien des partenaires sociaux, les politiques sociales et du marché du travail peuvent contribuer à promouvoir tant la justice et la cohésion sociales que l'efficacité et la productivité économiques. Des indemnités de chômage associées à des politiques du marché du travail dynamiques permettent de stabiliser l'économie et de promouvoir une adaptation active au changement grâce à l'amélioration des compétences et à des initiatives efficaces en matière de recherche d'emploi et de reconversion. Des investissements publics bien ciblés, destinés aux infrastructures matérielles ainsi qu'aux ressources humaines, peuvent profiter aux objectifs économiques et sociaux. Les deux aspects évoqués précédemment peuvent et devraient se renforcer mutuellement. La participation active des partenaires sociaux et de la société civile peut améliorer la cohésion tout en renforçant l'efficacité économique.

2.1.2.7 Il est également possible d'envisager cette question d'un point de vue différent: l'absence de politique sociale européenne entraîne des coûts économiques et politiques. Une évaluation du coût de l'absence de politique sociale réalisée pour le compte de la Commission européenne a défini les avantages économiques considérables d'une politique sociale en termes d'efficacité d'allocation des ressources, de productivité du travail et de stabilisation économique. L'étude a conclu que les politiques sociales fondées sur des investissements dans le capital humain et social contribuent à une meilleure efficacité économique en ce qu'elles améliorent la productivité et la qualité de la main-d'œuvre. De ce fait, la politique sociale est un facteur productif, même si ses coûts sont en général rapidement perceptibles, tandis que ses bienfaits n'apparaissent souvent qu'à long terme ([1]).

([1]) M. Didier FOUARGE (3 janvier 2003) — Le coût de l'absence de politique sociale: vers un cadre économique de politiques sociales de qualité et le coût que représente l'inexistence de ces politiques («Cost of non-social policy: Towards an economic framework of quality social policies — and the costs of not having them» (URL: http://www.lex.unict.it/eurolabor/documentazione/altridoc/costs030103.pdf)).

2.1.2.8 Les États membres, et dans certains cas même les régions, se sont forgé leur propre expérience historique et ont connu des conflits spécifiques auxquels ils ont dû apporter des solutions particulières. Le consensus social concernant le bon équilibre entre les valeurs essentielles varie légèrement, mais les différences ne sont jamais fondamentales. Ces spécificités sont à l'origine d'une multitude de structures institutionnelles grâce auxquelles est mise en œuvre la «constitution sociale» de chaque pays — il s'agit de valeurs que les hommes ont transformées en droits garantis par la loi — et au sein desquelles sont ancrés l'économie de marché et les appareils juridiques, constitutionnels et gouvernementaux. Les traités européens soulignent les valeurs communes sur lesquelles repose le modèle social et mettent en exergue l'importance de respecter les diversités nationales.

2.1.2.9 À ces aspects il convient d'ajouter la dimension environnementale. L'augmentation rapide des prix de l'énergie, la pollution permanente de l'atmosphère et l'impact produit sur le logement, les transports et la vie professionnelle creuseront le fossé entre l'efficacité et la productivité économiques, d'une part, et la justice et la cohésion sociales, d'autre part. Néanmoins, il existe aussi, en l'occurrence, des exemples selon lesquels des politiques favorisant la durabilité peuvent aller de pair avec la poursuite d'objectifs économiques et sociaux. Ce constat s'applique également à des questions telles que la santé et la sécurité publiques. La dégradation de l'environnement engendre de nouveaux problèmes sanitaires qui touchent tant la jeunesse que les personnes adultes. Cet exemple montre à quel point il est important de mieux intégrer les enjeux environnementaux dans le modèle social européen.

2.1.2.10 En raison de cette diversité institutionnelle, certains observateurs ont conclu qu'il n'existe pas de modèle social européen. Ainsi, on compterait (au moins) autant de modèles que d'États membres ou, au mieux, différentes «familles» de modèles.

2.1.2.11 Le CESE ne souhaite nullement minimiser cette diversité, mais il estime qu'un certain nombre d'arguments permettent de parler d'un modèle social européen unique:

1) Contrairement aux approches antérieures qui cherchaient clairement à identifier des familles **au sein** du capitalisme européen, une perspective mondiale fait apparaître des différences substantielles en termes de résultats entre le groupe des pays européens et celui des pays capitalistes avancés situés en dehors de l'Europe (notamment les États-Unis);

2) La diversité institutionnelle est beaucoup plus significative que les différences entre les performances sociales en Europe car de nombreuses institutions fonctionnent de manière identique;

3) L'intégration étroite des économies européennes ne cesse de s'accentuer; cette tendance est sensiblement plus prononcée que dans d'autres régions et elle rend nécessaire l'adoption d'approches communes dans un grand nombre de domaines d'action;

4) Seuls les pays de l'Union européenne ont donné une dimension supranationale, en l'occurrence européenne à leurs modèles sociaux, puisque l'UE compte un «acquis social» établi ([2]).

([2]) L'acquis social européen comprend un certain nombre de directives qui portent sur des sujets tels que l'information concernant les conditions applicables au contrat ou à la relation de travail (91/533/CEE), les travailleuses enceintes (92/85/CEE), le congé parental (96/34/CE), le temps de travail (2003/88/CE), les jeunes au travail (94/33/CE) et le travail à temps partiel (97/81/CE).

2.1.2.12 Le CESE souhaite proposer que les éléments suivants, qui correspondent à une réalité sociale et ne sont pas uniquement un ensemble de valeurs ayant subi diverses institutionnalisations, soient considérés comme constitutifs d'un modèle social européen, qui sont déjà formellement reconnus dans les États membres de l'UE ou qui doivent l'être par le biais de mesures politiques.

1) L'État assume la responsabilité de promouvoir la cohésion et la justice sociales en s'efforçant d'atteindre un niveau élevé d'emploi, en fournissant ou en garantissant des services publics d'une grande qualité (services d'intérêt général) et en instaurant des politiques budgétaires redistributives;

2) Les gouvernements et/ou les partenaires sociaux ou autres organismes instaurent des systèmes de protection sociale qui assurent la couverture qui est adaptée ou une protection sociale contre les principaux risques (tels que le chômage, la maladie, la vieillesse) et permettent de prévenir la pauvreté et l'exclusion sociale;

3) Les droits fondamentaux reconnus (ou quasiment reconnus) par la loi qui figurent dans les accords internationaux tels que le droit d'association et le droit de grève;

4) La participation des travailleurs est assurée à tous les niveaux et des systèmes de relations de travail ou de dialogue social autonome sont mis en place;

5) Il faut un engagement solide et clair concernant les questions liées à l'égalité entre les hommes et les femmes dans l'ensemble de la société, notamment dans l'enseignement et la vie professionnelle;

6) Il est essentiel de mettre en œuvre des politiques permettant de gérer les questions de migration, une nécessité renforcée par le développement démographique des pays de l'UE;

7) Un droit social et une législation en matière d'emploi qui garantissent l'égalité des chances et protègent les groupes vulnérables, y compris des politiques positives permettant de répondre aux besoins spécifiques des groupes désavantagés (tels que les jeunes, les personnes âgées et les personnes handicapées);

8) Un ensemble de mesures de politique macroéconomique et structurelle, qui stimule une croissance économique durable et non inflationniste, promeut des conditions commerciales équitables (marché unique) et offre des mesures de soutien aux opérateurs tant dans le secteur industriel que dans celui des services, notamment aux entrepreneurs et aux PME;

9) Il faut élaborer des programmes politiques pour promouvoir les investissements dans des domaines essentiels pour l'avenir de l'Europe, tels que l'apprentissage tout au long de la vie, la recherche et le développement, les écotechnologies, etc.;

10) La promotion de la mobilité sociale et la garantie de l'égalité des chances pour tous doivent demeurer prioritaires;

11) Une responsabilité concernant le lancement des politiques qui permettront de faire face aux questions environnementales, notamment en matière de santé et d'approvisionnement énergétique;

12) Un large consensus portant sur la nécessité de garantir en Europe un niveau très élevé d'investissements publics et privés afin de soutenir la compétitivité ainsi que le progrès social et environnemental;

13) Un engagement en faveur du développement durable afin que les acquis économiques et sociaux de la génération actuelle ne soient pas synonymes de restrictions pour les générations futures (solidarité entre les générations);

14) Un engagement sans équivoque en faveur de la solidarité avec les pays en développement et d'une aide aux programmes de réforme économique, sociale et environnementale mis en œuvre par ces pays.

2.2 *Les acquis du modèle social européen*

2.2.1 La naissance de l'Union européenne et son élargissement réussi sont des événements de portée historique. Un continent déchiré par les guerres et par les conflits a réussi à tourner la page et à se défaire du nationalisme belliqueux. Le modèle social européen doit être appréhendé dans ce contexte.

2.2.2 L'Europe peut légitimement être fière des résultats qu'elle a obtenus dans le domaine social grâce à la grande variété des institutions et des politiques mises en place au niveau national et, dans une certaine mesure, au niveau européen. Les principaux indicateurs de bien-être, parmi lesquels la pauvreté et l'inégalité, l'espérance de vie et la santé, placent les pays européens en tête des classements mondiaux.

2.2.3 Au niveau international, de nombreux pays européens se placent en tête en matière de productivité et de compétitivité, bien que la situation varie considérablement entre les différents États membres de l'UE. Le fait que plusieurs pays européens occupent les premiers rangs mondiaux en termes de compétitivité et d'investissements consacrés à la recherche constitue une réussite significative. La vision d'une société à forte intensité de connaissance ayant pour principes essentiels la recherche et l'apprentissage tout au long de la vie est un aspect du modèle social européen qui bénéficie désormais d'un soutien solide.

2.2.4 L'Europe réalise les meilleures performances concernant la mise en œuvre du protocole de Kyoto bien que les résultats demeurent globalement décevants. Au niveau mondial, l'Europe fait également partie des régions qui investissent le plus dans les technologies respectueuses de l'environnement et dans le développement de nouvelles solutions énergétiques en matière de chauffage et de transport.

2.2.5 Si l'on compare les indicateurs relatifs à la cohésion sociale, à la sécurité, à l'emploi et au chômage dans l'ensemble des pays de l'OCDE, il apparaît que ceux qui garantissent de hauts niveaux de sécurité à leurs citoyens ainsi qu'à leurs travailleurs ont tendance à connaître des taux d'emploi plus élevés; les pays nordiques en constituent les meilleurs exemples.

2.2.6 Il est de plus en plus évident que la poursuite de l'intégration européenne ne recevra un soutien politique que si elle est perçue comme un processus allant au-delà d'une simple intégration du marché et qu'avec la suppression des frontières économiques, les gouvernements nationaux et les institutions européennes coopèrent avec les partenaires sociaux aux niveaux national et européen afin de développer les mécanismes qui permettront de garantir la cohésion et la justice sociales dans le nouveau contexte, notamment faire en sorte que la concurrence entre les différents régimes n'entraîne pas un nivellement par le bas qui abaisserait fortement les normes sociales en Europe.

2.2.7 L'élargissement de l'UE a contribué de manière très constructive à l'identité émergente d'un modèle social européen. Il a enrichi l'Union d'un grand nombre de pays ayant chacun une longue histoire jalonnée de réalisations culturelles, sociales, économiques et industrielles. L'élargissement a clairement établi la dimension culturelle du modèle social. Cette dimension sera l'un des principaux mécanismes de promotion de la cohésion européenne.

2.2.8 À tous les niveaux, le dialogue social est devenu une manifestation essentielle du modèle social européen. Le dialogue social a permis l'émergence d'un consensus en vertu duquel il sera extrêmement difficile de réaliser les grandes ambitions de la stratégie de Lisbonne et du modèle social sans l'implication des partenaires sociaux. L'approche européenne de la participation des travailleurs assure que les changements structurels permanents que connaissent les entreprises sont synonymes de succès pour l'ensemble des parties concernées.

2.2.9 Les partenaires sociaux ont joué un rôle décisif dans la mise en œuvre des politiques communautaires. Ce rôle est unique au monde. Il a même été proposé qu'au niveau européen, les partenaires sociaux assument la responsabilité de tous les travaux réglementaires portant sur les questions relatives au monde du travail.

2.2.9.1 En ce qui concerne la structure de base du modèle social européen, on ne saurait assez apprécier le rôle essentiel joué par les partenaires sociaux dans la politique économique et sociale. Ainsi, le rôle régulateur des organisations syndicales et patronales est particulièrement important dans le cadre des conventions collectives. Le droit bien établi de la participation des représentants des travailleurs au sein des entreprises fait également partie des fondements du modèle social européen.

2.2.10 La participation des citoyens et de leurs organisations constitue un élément essentiel dans l'élaboration du modèle social européen. Les organisations de la société civile relaient les aspirations de leurs membres et sont aussi souvent d'importants prestataires de services sociaux. L'avenir du modèle social européen et son dynamisme dépendront d'une plus grande implication de la société civile organisée, grâce à une extension du dialogue civil et, partant, de la démocratie participative.

2.2.11 Un secteur de services publics de qualité est un autre élément important pour la définition du modèle social. D'une manière générale, la situation dans l'UE montre que le secteur public, qui doit garantir et/ou fournir une prestation égale de services essentiels, bénéficie d'un meilleur soutien et joue un rôle plus important dans l'UE que dans le reste du monde. Dans des domaines tels que l'éducation et la formation, la santé et les soins aux personnes âgées, le secteur public joue un rôle primordial dans tous les États membres. Dans le même temps, un débat s'élève concernant les divers rôles du secteur public, en tant que garant de services spécifiques ou à la fois en tant que garant et fournisseur.

2.2.12 La mise en place d'entités de l'économie sociale dans un certain nombre d'États membres de l'UE est étroitement liée au secteur public. L'économie sociale joue un double rôle: elle assume des tâches essentielles, notamment dans le secteur des soins et elle fournit également des emplois aux citoyens qu'il n'est pas aisé d'insérer dans des emplois réguliers, tels que les personnes handicapées. L'économie sociale se développe dans presque tous les États membres de l'UE, notamment en raison de l'évolution démographique et de la nécessité de prendre soin des personnes âgées. L'économie sociale joue un rôle crucial car elle lutte contre la pauvreté. L'économie sociale connaît de nombreuses facettes ainsi qu'une grande diversité de formes d'organisation, et n'a pas forcément vocation à entrer dans le système concurrentiel.

2.3 *Faiblesses et défis*

2.3.1 S'il convient de souligner les réalisations du modèle social européen, il serait mal avisé de ne pas reconnaître ses faiblesses ni les défis auxquels il est confronté dans un environnement évolutif. La fierté que suscite ce modèle ne doit pas être confondue avec de l'orgueil.

2.3.2 L'on entend fréquemment dire qu'un modèle qui condamne un dixième voire un douzième de la population active au chômage ne peut pas être considéré comme social. Dans une certaine mesure, c'est vrai: dans la plupart des États membres de l'Union européenne, le chômage atteint des niveaux inacceptables, ce qui engendre des difficultés économiques et sociales, menace la cohésion sociale et gaspille des ressources productives. Néanmoins, l'affirmation du défi sous-entend souvent qu'en optant pour un modèle social, l'Europe a également choisi un taux de chômage élevé et que le chômage est le prix à payer pour la cohésion sociale. Le CESE ne souscrit pas à ce point de vue. L'Europe n'a pas à choisir entre cohésion sociale et taux d'emploi élevé.

2.3.3 Le chômage demeure la principale menace qui pèse sur le modèle social européen, car il augmente les coûts, restreint les possibilités de financement et engendre des inégalités ainsi que des tensions sociales. La lutte contre le chômage reste la principale priorité. Cela vaut tout particulièrement pour le chômage des jeunes; dans de nombreux pays, il est sensiblement plus élevé que le taux de chômage moyen et, vu le risque d'exclusion prolongée du marché de l'emploi et, plus généralement, de la société qu'il représente, est particulièrement nocif sur le plan social et économique. Pour résoudre ce problème, une vaste gamme de mesures au niveau de l'offre doit être adoptée; il convient également de mettre en œuvre une politique portant sur la demande afin d'atteindre une production maximale.

2.3.4 Les disparités géographiques et la pauvreté (qui affecterait 70 millions de citoyens) demeurent importantes dans l'Union européenne et se sont accrues depuis l'élargissement. Même dans les États membres riches, trop de personnes sont victimes de la pauvreté (relative). La pauvreté qui touche les enfants est particulièrement scandaleuse car elle anéantit les opportunités qu'offre la vie et entretient les inégalités d'une génération à l'autre. Malgré les grandes ambitions actuelles, les politiques en matière de cohésion sociale mises en œuvre par les États membres ne parviennent pas à juguler la pauvreté ni le chômage. Il s'agit là d'un défi majeur qui attend l'Europe.

2.3.5 L'on estime fréquemment que ces faiblesses et d'autres encore dont souffrent l'économie et la société européennes sont exacerbées, dans notre modèle social, par les nouveaux défis que sont la mondialisation, l'essor des nouvelles technologies et le vieillissement de la population. L'allongement de l'espérance de vie et la baisse de la natalité posent d'importants problèmes concernant le financement des systèmes de sécurité sociale — les systèmes de retraite sont à cet égard un parfait exemple. Le CESE met en garde contre l'approche qui consiste à tirer des conclusions politiques simplistes de diverses croyances répandues:

— Alors que du fait de la mondialisation, de plus en plus de biens et de services se négocient au niveau international, il convient de rappeler que si l'on envisage l'UE-25 comme une seule entité économique, un peu plus de 10 % seulement de la production européenne sont exportés (ou importés). Par conséquent, l'UE n'est pas une économie plus ouverte que les États-Unis (que l'on estime généralement beaucoup moins dépendante des forces mondiales). Les États membres doivent faire des choix sociaux et politiques concernant leurs systèmes de protection sociale et les réformes qui s'imposent. Un régime de prestations mal conçu devrait être réformé non pas en raison de la «mondialisation», mais parce que sa refonte permettrait une plus grande productivité ou un meilleur taux d'emploi, en veillant à la plus grande sécurité aux bénéficiaires.

— De même, il convient de se féliciter de l'évolution technologique car elle augmente la productivité du travail et contribue à la création des richesses qui permettent de financer les niveaux élevés de vie et de protection sociale. La réponse adéquate face à l'évolution technologique est d'investir dans les ressources humaines et de soutenir les processus d'adaptation au moyen de politiques sociales bien conçues qui permettront aux entreprises européennes ainsi qu'aux travailleurs d'améliorer leurs compétences.

— La situation démographique influence certainement le modèle social européen, mais la réciproque est également vraie. Des politiques appropriées en matière d'accueil des enfants permettent aux femmes et aux hommes de travailler sans avoir à choisir entre leur carrière et leur famille; les politiques en faveur du vieillissement actif maintiennent les travailleurs âgés au sein de la population active et leur permettent, ainsi qu'à l'ensemble de la société, de profiter de l'augmentation de l'espérance de vie. L'apprentissage tout au long de la vie favorise l'adaptabilité et améliore la productivité et l'emploi. De plus, toutes les sociétés connaissent des problèmes démographiques.

— Enfin, il est généralement admis que l'Europe a besoin de développer et de coordonner ses politiques économiques et non pas de les restreindre, afin de disposer d'instruments permettant de remédier à certaines perturbations du marché telles que la concurrence fiscale dommageable. Ces perturbations exercent des pressions sur les systèmes sociaux et sur leurs fondements financiers. D'autre part, l'intégration européenne constitue un puissant moteur pour les performances commerciales et économiques et permet, en outre,

de réglementer certains aspects du monde du travail et de la vie sociale au niveau européen le plus adéquat. Atteindre cet objectif dans le contexte de la diversité institutionnelle représente un défi majeur non seulement pour les responsables politiques, mais également, dans une large mesure, pour les partenaires sociaux.

2.4 *Un modèle dynamique*

2.4.1 Afin de survivre et de parvenir à influencer les futures politiques, le modèle social européen doit être dynamique, ouvert au débat ainsi qu'aux réformes. L'histoire fournit de nombreux exemples de défis auxquels le modèle a été confronté et que l'on n'avait pas pu prévoir: la menace de catastrophes environnementales, les changements radicaux de la démographie et de la structure familiale, les crises d'approvisionnement énergétique, la révolution du savoir, les nouvelles et puissantes technologies de l'information et de la communication ainsi que l'évolution des modes de production et de la vie professionnelle.

2.4.2 À l'avenir, le principal défi auquel fera face le modèle social européen sera de distinguer, parmi ses propres aspects, ceux qui favorisent des solutions bénéfiques à deux ou trois niveaux. En d'autres termes, il convient d'identifier les politiques en vigueur, ainsi que celles à venir, qui peuvent promouvoir la cohésion sociale et la performance économique, ainsi que le développement durable.

2.4.3 Parallèlement, il est essentiel d'apporter des réformes constantes et modérées aux institutions dont l'effet négatif au niveau économique, social ou environnemental a été abondamment prouvé. Des analyses d'impact peuvent alors s'avérer utiles, l'objectif étant d'améliorer la législation et non pas de procéder à une déréglementation simpliste.

2.4.4 Où faut-il rechercher les nouveaux défis du modèle social européen? Essentiellement dans trois secteurs: la compétitivité et l'emploi; l'intégration sociale et la lutte contre la pauvreté et, enfin, les effets de la mondialisation. À plus long terme, les défis environnementaux peuvent donner lieu à de plus importantes réaffectations de productions et de lieux de travail. Il convient d'ajouter à cela les questions de migration (interne et externe) et de genre, qui influenceront fortement l'évolution future du modèle social européen.

2.4.5 Il sera primordial de poursuivre le développement d'une société à forte intensité de connaissance tant dans le domaine de la recherche que de l'apprentissage tout au long de la vie. Encore plus qu'aujourd'hui, la connaissance deviendra un facteur de compétitivité essentiel qui permettra de créer des ressources destinées aux politiques sociales. Dans ce contexte, il sera important de continuer à soutenir l'esprit d'entreprise et la croissance des petites entreprises. L'impact social de la révolution du savoir constitue un élément qui pourrait être traité efficacement grâce au dialogue social. Le développement de nouveaux systèmes efficaces d'apprentissage tout au long de la vie constituera un défi spécifique pour les gouvernements et pour les partenaires sociaux.

2.4.6 Il importe de rechercher un nouvel équilibre entre flexibilité et sécurité qui favorise l'emploi et l'innovation, comme l'ont récemment souligné les partenaires sociaux dans leur programme de travail commun ([3]). Il est primordial que les partenaires sociaux conviennent de mesures permettant de réduire le chômage des jeunes. Le chômage, en tant que tel, est une tragédie; le chômage qui touche les jeunes générations est une menace pour l'essence même de la société démocratique européenne.

2.4.7 Dans la perspective des défis environnementaux, des investissements plus importants devront être consacrés aux transports, au logement ainsi qu'à la planification et à la réforme des collectivités. L'augmentation des prix énergétiques aura de profondes répercussions sur la cohésion sociale et les politiques structurelles. Il s'agit d'un domaine essentiel riche de possibilités pour des solutions gagnantes à tout point de vue.

2.4.8 Le système de gouvernance macroéconomique doit mieux soutenir les objectifs de Lisbonne. À plus long terme, soit après Lisbonne, il sera primordial d'instaurer un équilibre axé sur la croissance entre deux aspects de la politique économique dont l'un vise l'offre et l'autre la demande.

2.4.9 La mondialisation est un défi qui ne se traduit pas seulement en termes de commerce et de prix. La mondialisation est également source d'opportunités, par exemple en ouvrant de nouveaux marchés pour les technologies respectueuses de l'environnement. L'Europe doit investir bien davantage dans les technologies modernes, notamment dans le domaine de l'environnement, car d'autres pays, tels que les États-Unis, prennent rapidement conscience de ces opportunités.

2.4.10 Parmi les éventuels défis à venir, le plus sérieux serait un retour, au niveau européen, à des politiques plus nationalistes et protectionnistes et des marchés cloisonnés. Une telle évolution s'avérerait préjudiciable, tant économiquement que socialement.

2.4.11 Aucun modèle social n'a atteint son stade final et aucun ne pourra jamais y parvenir. Le principe d'un modèle social est de générer des idées et des points de vue tout en évoluant. Un modèle social doit être dynamique sous peine de se figer et de péricliter. Le modèle social européen doit être mis à l'épreuve et discuté dans le cadre d'un processus démocratique continu. Il convient de procéder à des évaluations et de développer et d'affiner des instruments de gouvernance appropriés.

2.5 *Le modèle social européen est-il un modèle de référence au niveau mondial?*

2.5.1 Le modèle social européen peut être vu comme une tentative d'élaborer un plan visant à mettre en place, à l'avenir, une Union caractérisée par un bien-être durable, une industrie très compétitive, un niveau d'ambitions sociales très élevé et un haut degré de responsabilité concernant les défis environnementaux. Conformément à cette description et compte tenu de ses fonctions démocratiques, le modèle social européen peut être source d'idées et d'expériences pour d'autres pays ou groupes de pays.

([3]) «Programme de travail des partenaires sociaux européens pour la période 2006-2008». Voir également l'avis du CESE du 17 mai 2006 sur «Flexicurité: le cas du Danemark», rapporteuse: Mme VIUM (cet avis n'a pas encore été publié au JO).

2.5.2 Le modèle social européen peut-il devenir un modèle de référence au niveau mondial? Chaque pays, chaque groupe de pays doit développer son propre modèle social et le mettre en œuvre à sa manière. Un modèle qui a pu s'avérer utile en Europe ne le sera pas nécessairement dans un autre pays ou face à des défis différents. Cela dit, le modèle social européen pourrait néanmoins servir d'exemple, surtout parce qu'il tente d'intégrer les enjeux économiques, sociaux et environnementaux dans l'idée d'un espace de prospérité démocratique, écologique, compétitif et solidaire, et source d'intégration sociale pour tous les citoyens d'Europe. Les autres pays l'évalueront à l'aune des succès obtenus dans la réalisation de ces objectifs.

2.5.3 L'intérêt des partenaires européens pour l'approche qui associe les objectifs en matière économique, sociale, d'emploi et d'environnement tout en les renforçant, ne cesse de croître. En matière d'intégration régionale, le modèle économique et social européen peut servir de source d'inspiration aux régions ainsi qu'aux pays partenaires. La triple approche a prouvé son efficacité dans l'Union européenne.

2.5.4 Dans l'étude qu'elle a consacrée à la dimension sociale de la mondialisation, l'OIT indique explicitement que le modèle social européen pourrait servir de source d'inspiration aux pays nouvellement industrialisés ([4]). À titre d'exemple, la Chine connaît une croissance économique durable et rapide, mais elle ne cesse de prendre conscience des tensions sociales et des problèmes environnementaux.

2.6 *Présenter les enjeux aux citoyens européens*

2.6.1 La durabilité et la survie du modèle social européen sont tributaires du soutien que les citoyens européens lui apporteront. Afin de rester valable, le modèle doit rencontrer les citoyens dans le cadre d'un débat et d'un dialogue. Ainsi, les citoyens bénéficieraient d'une opportunité unique de faire entendre leur voix et d'alimenter le débat général sur l'avenir de la société européenne.

2.6.2 Dans le présent avis, le CESE présente une analyse sommaire du modèle social européen. Cette analyse devrait être approfondie. Il serait particulièrement souhaitable de faire clairement apparaître les liens entre la conception et la réalité. De cette manière, le modèle pourrait servir de fondement à de nouvelles discussions au sein de l'Union concernant le type de société européenne dans laquelle les citoyens souhaitent vivre. Dans le contexte de la nouvelle stratégie d'information et de communication de l'UE, le modèle social pourrait servir de base au dialogue.

2.6.3 Enfin, c'est à travers le débat, le dialogue et la prise de conscience que les citoyens de l'UE s'engageront pour la défense du modèle social européen et soutiendront son développement futur.

2.7 *Le rôle du CESE*

2.7.1 Les membres du CESE sont un important vecteur de communication vers les catégories qu'ils représentent. Le CESE organise régulièrement des forums des acteurs concernés qui permettent à ceux-ci d'échanger leurs avis et leurs points de vue dans un contexte général.

2.7.2 Le CESE envisagera l'utilisation du modèle social européen comme base d'un effort de communication plus vaste dans l'Union européenne. Ainsi, le CESE peut apporter une contribution concrète au débat portant sur l'Europe et le modèle social que les citoyens européens souhaitent pour l'avenir. Les partenaires sociaux, la société civile organisée et les conseils économiques et sociaux nationaux seront invités à y participer.

Bruxelles, le 6 juillet 2006.

La Présidente
du Comité économique et social européen
Anne-Marie SIGMUND

([4]) URL: http://www.ilo.org/public/english/wcsdg/globali/synthesis.pdf.

Avis du Comité économique et social européen sur «Le rôle des organisations de la société civile dans l'application de la politique communautaire de cohésion et de développement régional»

(2006/C 309/26)

Les 13 et 14 juillet 2005, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2 de son règlement intérieur, d'élaborer un avis sur le thème: *«Le rôle des organisations de la société civile dans l'application de la politique communautaire de cohésion et de développement régional»*.

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 7 juin 2006. (rapporteuse: M^me^ MENDZA-DROZD).

Lors de sa 428^e^ session plénière des 5 et 6 juillet 2006 (séance du 6 juillet 2006), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 47 voix pour, 36 voix contre et 6 abstentions.

1. **Introduction**

1.1 S'intéressant vivement et de longue date à la politique de cohésion, le Comité économique et social européen s'est exprimé maintes fois sur ce thème, en se penchant sur la réglementation relative aux fonds structurels ([1]) et au Fonds de cohésion, ainsi que sur un principe fondamental de leur mise en œuvre: le partenariat.

1.2 Depuis toujours, l'intérêt que porte le Comité au principe de partenariat découle d'une conviction qu'il partage avec la Commission européenne, à savoir que «l'efficacité de la politique de cohésion dépend très largement d'une bonne implication des acteurs économiques et sociaux ainsi que des autres organisations concernées de la société civile» ([2]).

1.3 Le Comité estime néanmoins qu'il reste encore beaucoup à faire sur le plan de la pratique, pour ce qui est d'impliquer les organisations de la société civile dans la réalisation de la politique de cohésion. En élaborant le présent avis, le Comité souhaite contribuer à améliorer la transposition du principe de partenariat au cours de la période à venir et il espère que la Commission et le Conseil seront encore en mesure de procéder à des modifications indispensables et de lancer des actions concrètes, s'agissant d'aider à garantir la participation des organisations de la société civile au processus de mise en oeuvre de la politique de cohésion. Il escompte qu'à l'égard des actions en cours dans les États membres sur les documents de programmation, le texte ci-après offrira également un instrument utile aux organisations de la société civile dans leurs rapports avec les autorités nationales et régionales.

2. **Les organisations de la société civile**

2.1 Le Comité préconiserait qu'une acception large de la notion de société civile englobe «l'ensemble de toutes les structures organisationnelles dont les membres servent l'intérêt général» ([3]) et qui répondent aux critères de représentativité sur lesquels il s'est déjà prononcé dans ses précédents avis ([4]). Une telle approche signifie que le champ conceptuel de cette notion couvre avant tout les organisations de la société civile, telles que:

— les partenaires sociaux, autrement dit les organisations syndicales et patronales;

— les organisations non gouvernementales dont les statuts officiels et légaux définissent l'objectif de l'action et la mission: associations, groupements socioprofessionnels, fédérations, forums, réseaux, fondations (lesquelles, dans beaucoup d'États membres, ne se différencient des associations que par la base juridique sur laquelle elles sont créées). Ces différents types d'organisations sont également qualifiés d'«organisations à but non lucratif» ou encore de «troisième secteur» et leur activité couvre des domaines tels que la défense de l'environnement, la protection des consommateurs, le développement local, les droits de l'homme, l'aide sociale, la lutte contre l'exclusion sociale, la promotion de l'esprit d'entreprise ou l'économie sociale, pour ne citer que ceux-là.

2.2 Le Comité est conscient qu'adopter une acception aussi large de la société civile peut induire des difficultés en ce qui concerne son caractère opérationnel au niveau de la pratique, notamment quand on aborde la problématique de la cohésion. Il estime qu'avec une définition claire de la représentativité, les organisations de la société civile disposeraient d'une légitimité plus forte qu'aujourd'hui, pour participer aux différentes étapes du processus de mise en œuvre de la politique de cohésion. Dans son avis concernant la représentativité des organisations

([1]) Les avis élaborés dernièrement à ce sujet sont ceux sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'institution d'un groupement européen de coopération transfrontalière (JO C 255 du 14.10.2005, p. 76), sur les dispositions générales relatives aux fonds européens (JO C 255 du 14.10.2005, p. 79), sur le Fonds européen de développement régional (JO C 255 du 14.10.2005, p. 91), sur le Fonds social européen (JO C 234 du 22.09.2005, p. 27), l'avis sur le «Partenariat pour la mise en oeuvre des Fonds structurels» (JO C 10 du 14.01.2004, p. 21) et celui concernant le troisième rapport sur la cohésion économique et sociale (JO C 302 du 7.12.2004, p. 60), ainsi que l'avis sur les orientations stratégiques de la politique de cohésion (2007-2013).

([2]) Avis sur la «Proposition de Règlement du Conseil portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion», JO C 255 du 14 octobre 2005, p.79.

([3]) Avis sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: Dialogue entre les sociétés civiles de l'Union européenne et des pays candidats», JO C 28 du 3.02.2006, p. 97.

([4]) Avis sur «La représentativité des organisations européennes de la société civile dans le cadre du dialogue civil», JO C 88 du 11.04.2006, p. 41.

européennes de la société civile, il a présenté certains critères fondamentaux en invitant les autres acteurs à exploiter les résultats de ses travaux ([5]), en particulier pour ce qui concerne la programmation et le suivi au niveau communautaire. Il pense toutefois qu'en s'appuyant sur ses propositions, notamment en ce qui a trait à la participation à la programmation et au suivi, il est également possible de dresser une liste pertinente de critères pour l'échelon des États membres ou des pouvoirs régionaux et juge qu'elle pourrait reprendre, pour ces organisations, des conditions telles que:

— donner accès à l'expertise de leurs membres;

— développer une action d'utilité publique et d'intérêt général;

— posséder un nombre d'adhérents suffisant pour assurer l'efficacité et le professionnalisme de leurs actions, ainsi que l'application des principes démocratiques (élection pour désigner les titulaires des postes à responsabilité, débats et circulation de l'information en leur sein, transparence des mécanismes décisionnels et des finances, etc.);

— disposer d'un financement adapté et adapté à leurs besoins, qui leur offre une autonomie d'action;

— faire preuve d'indépendance au regard des intérêts et des pressions extérieures;

— assurer leur transparence, notamment en ce qui concerne les finances et les processus décisionnels internes.

2.3 Cette question de la représentativité est fondamentale. Toutefois, il faut également tenir compte des critères qualitatifs énoncés dans l'avis susmentionné du CESE. Il convient en outre d'établir une distinction claire entre participation et consultation au niveau de la formulation des politiques et éligibilité aux projets financés par les Fonds de cohésion. Toutes les organisations susceptibles de contribuer aux objectifs poursuivis par la politique menée dans un domaine particulier doivent pouvoir bénéficier de financements.

2.4 Se plaçant dans la perspective d'une mise en oeuvre efficace de la politique de cohésion, le Comité estime qu'il convient de déployer tous les efforts pour tirer davantage parti du potentiel des organisations de la société civile, lesquelles peuvent disposer le plus souvent, en fonction de leur objet, d'atouts qui revêtent une grande importance pour le processus de mise en œuvre de la politique de cohésion:

— savoir-faire et compétences dans le domaine de la vie économique et sociale;

— bonne connaissance des besoins régionaux et locaux;

— lien immédiat avec les citoyens et avec leurs membres et, par conséquent, possibilité de s'exprimer en leur nom;

— contact direct avec les populations visées et familiarité avec leurs besoins;

— capacité de mobiliser les sociétés locales et des volontaires;

— forte efficacité et disponibilité pour appliquer des méthodes d'action novatrices;

— possibilité d'exercer un contrôle sur les activités de l'administration publique;

— connexions éprouvées avec les médias.

2.5 Par ailleurs, le Comité estime, généralement parlant, que par leur implication dans la politique de cohésion, les organisations de la société civile, qui jouissent de la confiance de la société civile, offrent aux citoyens le point de contact le plus proche avec l'UE et peuvent contribuer à renforcer la transparence dans le processus d'utilisation des fonds disponibles. Leur engagement peut avoir pour effet que les décisions gagnent en transparence et sont prises sur la base exclusive de critères objectifs. La participation de ces organisations, peut également aboutir à ce que les actions réalisées répondent réellement aux besoins de la société. Enfin, les organisations de la société civile peuvent constituer des interlocuteurs de premier plan dans le débat mené sur le thème de l'avenir des domaines d'action de la politique communautaire et notamment de la politique de cohésion, en la relayant au niveau local, plus proche du citoyen.

2.6 Le Comité attire également l'attention sur le potentiel que les organisations de la société civile, en conformité avec leur caractère spécifique et les objectifs découlant de leur statut, recèlent dans des domaines concrets tels que:

— le marché du travail, l'emploi et l'esprit d'entreprise, où elles peuvent apporter leur concours pour une définition plus appropriée des priorités et des actions qui influent sur le développement économique;

— les mutations économiques, dont leurs compétences sont susceptibles de contribuer à combattre les effets négatifs, qui n'ont certes pas été voulus mais dont on omet de prendre toute la mesure;

— la défense de l'environnement, pour laquelle elles peuvent offrir la garantie que la définition des objectifs stratégiques, des priorités et des critères de sélection des projets respecteront le principe d'un développement équilibré;

— l'exclusion sociale et les problèmes d'égalité entre les sexes, problématiques dans lesquelles leurs connaissances concrètes sont de nature à assurer que la mise en œuvre de la politique de cohésion s'effectuera d'une manière qui respecte le principe de l'égalité des chances et les prescriptions légales dans ce domaine et qui soit attentive à l'aspect social des solutions proposées;

— le développement local, leur connaissance des problèmes et des besoins permettant de faire un premier pas vers leur résorption;

— la coopération transfrontalière, où elles peuvent constituer d'excellents partenaires pour la réalisation des projets;

— le contrôle de l'utilisation des fonds publics, y compris la détection des cas de corruption et leur dénonciation.

([5]) Afin de pouvoir être considérée comme représentative, une organisation européenne devrait remplir neuf critères:
— être dotée d'une structure durable au niveau européen,
— avoir un accès direct à l'expertise de ses membres,
— représenter des intérêts généraux, conformes aux intérêts de la société européenne,
— être composée d'organisations qui, au niveau de leurs États membres respectifs, sont considérées comme représentatives des intérêts concrets qu'elles défendent,
— réunir des organisations issues d'une grande majorité des États membres,
— introduire l'obligation de rendre compte («*accountability*») aux membres de l'organisation,
— disposer d'un mandat de représentation et d'action au niveau européen,
— être indépendante et ne pas être soumise à des directives émanant d'intérêts extérieurs,
— être transparente, en particulier pour ce qui concerne ses finances et ses processus décisionnels internes.

3. **Le rôle des organisations de la société civile dans le processus de mise en œuvre de la politique de cohésion**

3.1 Le Comité rejoint les propositions de la Commission européenne et du Conseil pour dire que le recours au principe de partenariat doit être de règle à chaque étape de la transposition de la politique de cohésion, de sa programmation jusqu'à l'évaluation de ses effets, en passant par la mise en œuvre. Il souligne également que la participation des organisations de la société civile peut donner l'assurance que la mise en œuvre sera de meilleure qualité et que les résultats escomptés seront atteints. Le Comité estime que l'engagement des organisations de la société civile devrait être garanti, s'agissant:

— de la programmation au niveau communautaire;

— de la programmation au niveau national (création des cadres de référence stratégiques nationaux et de programmes opérationnels);

— de la promotion des fonds structurels et de l'information sur la manière de tirer parti des moyens alloués;

— de la mise en œuvre de ces fonds structurels;

— du suivi et de l'évaluation de l'utilisation des ressources.

3.2 Enfin, le Comité fait remarquer que dans le processus de concrétisation de la politique de cohésion, les organisations de la société civile peuvent remplir une fonction de triple nature, à savoir tout d'abord de conseil, pour la définition des objectifs et des priorités, ensuite, de contrôle, vis-à-vis des actions entreprises par l'administration publique; et, enfin, d'exécution, en agissant comme maîtres d'œuvre et partenaires des projets cofinancés sur fonds structurels.

3.3 Le Comité souhaite rappeler que dans son avis sur la réglementation générale des fonds structurels ([6]), il a adopté une position critique sur la manière dont a été traité le principe de partenariat, même s'il a apprécié que la proposition de la Commission ([7]) mentionne pour la première fois la société civile et les organisations non gouvernementales. C'est avec inquiétude qu'il avait appris qu'au cours des travaux législatifs menés au Conseil, cette formule a été abandonnée et que l'on s'est limité à l'expression: «tout autre organisme approprié». Aussi est-il d'autant plus satisfait de constater que la dernière version des documents concernés, datant d'avril 2006, a réintroduit le libellé qui inclut parmi les partenaires concernés par le principe de partenariat les acteurs représentant la société civile, les parties prenantes engagées dans la défense de l'environnement, les organisations non gouvernementales et les intervenants en charge de la défense du principe de l'égalité entre les hommes et les femmes. Le Comité veut croire que les remarques qu'il a formulées jusqu'à présent ont contribué à ces changements.

4. **La programmation au niveau communautaire**

4.1 Conscient que la programmation au niveau communautaire constitue la première étape dans la mise en œuvre des fonds structurels, le Comité souhaite souligner l'importance des consultations de toute sorte qui sont menées précisément à cet échelon. Celles que la Commission a récemment effectuées sur les propositions d'orientations stratégiques pour les années 2007-2013 confirment l'intérêt manifesté pour ces questions de la part des organisations de la société civile ([8]). Le Comité, qui s'est lui-même efforcé d'inclure dans ses travaux d'autres organisations de la société civile, estime qu'il conviendrait de tirer tout le parti possible de cet empressement dans le cadre du processus d'élaboration des documents stratégiques.

4.2 Le Comité estime également qu'une participation active des organisations de la société civile pourrait être particulièrement précieuse dans toutes les instances consultatives qui exercent leur activité à l'échelon européen. Le Comité a conscience que le problème de la représentativité et la nécessité de définir les critères appropriés se manifestent de manière évidente tout précisément en ce qui concerne cette question. Plus particulièrement, les critères qui ont été définis récemment par le Comité à propos des organisations non gouvernementales européennes, trouvent matière parfaite à application ([9]).

5. **Programmation des fonds structurels au niveau national**

5.1 Bien que les simplifications prévues par la Commission européenne soient susceptibles d'introduire plus de transparence dans la politique de cohésion, le CESE fait remarquer à nouveau le danger inhérent à ces propositions. Sa grande crainte est que les organisations de la société civile organisée ne soient négligées par les pouvoirs nationaux et régionaux, qui ne sont pas toujours enclins à les intégrer dans le processus d'exploitation des fonds structurels et du Fonds de cohésion, comme le confirme le rapport élaboré par les milieux de défense de l'environnement ([10]) et par la Confédération européenne des syndicats ([11]), et qu'en conséquence, le contrôle de la société sur l'affectation des moyens financiers ne s'en trouve limité.

5.2 L'optimisme n'est malheureusement pas la note dominante qui ressort des expériences en matière d'élaboration des grands documents de programmation les plus importants pour la période 2004-2006, telles que les décrivent le rapport rédigé par Brian Harvey ([12]) pour le Service d'action des citoyens européens, même s'il ne concerne, il est vrai, que les organisations non gouvernementales dans les nouveaux États membres. Déplacements fréquents de dates de consultation, modifications importantes apportées aux documents de programmation après la clôture de la consultation (par exemple dans les prévisions concernant l'impact environnemental), lancement par trop tardif du processus consultatif et, en conséquence, obligation de se conformer à des délais trop courts pour formuler les remarques voulues: telles sont quelques-unes, parmi bien d'autres, des carences du processus pointées par les représentants de la société civile. La situation s'est avérée encore moins favorable dans les cas où l'élaboration des textes a été confiée à des agences de conseil, qui n'ont noué aucun contact avec les organisations de la société civile.

([6]) Avis sur la «Proposition de Règlement du Conseil portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion», JO C 255 du 14 octobre 2005, p.79.

([7]) COM(2004) 492 final.

([8]) Document de travail de la direction générale «Politique régionale» résumant les résultats de la consultation publique sur les orientations stratégiques communautaires pour la politique de cohésion, 2007-2013, 7 octobre 2005.

([9]) Avis sur «La représentativité des organisations européennes de la société civile dans le cadre du dialogue civil», JO C 88 du 11.04.2006, p. 41.

([10]) «Best available practices. Public participation in programming, implementation, monitoring of EU funds» («Meilleures pratiques disponibles: implication de l'opinion publique dans la programmation, la mise en oeuvre et le suivi des Fonds de l'UE»), Institut d'économie environnementale, Amis de la Terre Europe et Réseau de surveillance bancaire d'Europe centrale et orientale, septembre 2004.

([11]) Partenariat pour la période de programmation 2000-2006 — Analyse de la mise en oeuvre du principe de partenariat — Document de discussion DG Regio Novembre 2005.

([12]) Brian Harvey, «Illusion of inclusion», («L'illusion de l'inclusion»), ECAS.

5.3 Ces façons d'agir ont non seulement émoussé l'intérêt pour le processus de consultation mais, plus grave encore, ont ruiné toute perspective que soient apportées aux documents de programmation des modifications substantielles. Le Comité souhaite ici souligner très clairement que dans un processus de consultation convenablement mené, il faut non seulement garantir à toutes les organisations concernées un accès aux documents en discussion mais également leur ménager un laps de temps adéquat pour formuler d'éventuelles observations, c'est-à-dire un délai qui, sans bouleverser le calendrier des travaux, soit suffisamment étendu pour prendre connaissance de ces textes.

5.4 Des expériences positives, comme la manière dont a été réalisée en 2005 la consultation sur le plan national de développement en Pologne — les autorités nationales ont arrêté des principes spécifiques concernant sa conduite, le compte rendu de son déroulement, l'établissement d'un registre des remarques qui ont été formulées et la motivation qui doit être donnée de leur acceptation ou de leur rejet- constituent des exemples de bonnes pratiques et apportent la preuve que le processus peut être mené dans son intégralité de manière honnête et efficace.

5.5 Des informations provenant de différents pays montrent également que dans bien des cas, les organisations de la société civile ne participent pas aux activités des groupes de travail chargés de l'élaboration des documents de programmation, de sorte que leur capacité à formuler des remarques au tout début du processus s'en trouve considérablement amoindrie.

5.6 Le Comité considère dès lors que la formulation par la Commission d'exigences minimales (ou, en tout cas, d'indicateurs) à respecter par les États membres pour conduire les consultations, ainsi que l'instauration d'une obligation de fournir des informations sur le déroulement du processus pourraient avoir une influence positive sur l'évolution de la situation. Une telle action de sa part pourrait au moins réduire quelque peu le risque que ne se reproduise la situation où un projet cohérent d'implication des organisations de la société civile dans l'élaboration du plan national de développement dans un des États membres ne s'est avéré n'être qu'un simple plan sur la comète.

6. **Promotion des fonds structurels**

6.1 Le Comité observe que la situation s'est certes améliorée au cours des dernières années en ce qui concerne l'accès à l'information sur les fonds structurels, par exemple, pour ce qui a trait à la publication des informations sur les sites Internet officiels, mais il souhaite souligner que seuls quelques États utilisent d'autres formes de promotion et d'information qui, telles que la presse, la télévision ou les séminaires et les conférences, s'adressent de manière ciblée aux groupes visés. Il semble que cette situation pourrait s'améliorer nettement s'il était fait recours au potentiel qu'offrent dans ce domaine les organisations de la société civile.

6.2 Le Comité juge qu'au niveau régional, la question de la promotion des fonds structurels ne se présente malheureusement pas mieux. Les plans de promotion et d'information sont élaborés sans la moindre consultation, ou dans un souci exclusif d'autopromotion, alors qu'impliquer les organisations de la société civile dans ce processus et tirer profit de leur connaissance des différents milieux et problèmes pourrait contribuer à ce que les stratégies promotionnelles et informatives qui sont élaborées collent mieux à la réalité.

6.3 Étant donné que les fonds structurels sont voués à des objectifs socio-économiques concrets, et que les ressources affectées à la promotion et à l'information ne constituent qu'un instrument contribuant à réaliser ces visées, il y a lieu d'aborder avec une attention particulière la question de l'efficacité des activités promotionnelles et informatives.

6.4 Bien évidemment, il est malaisé de désigner une fois pour toutes quel serait le mécanisme qui tirerait le plus efficacement parti des moyens financiers alloués à la promotion et à l'information pour qu'elles percolent jusqu'à leurs destinataires. On peut trouver des exemples concluants d'actions promotionnelles et informatives tant parmi celles que les organismes de mise en œuvre de la politique de cohésion ont réalisées par leurs propres moyens que du côté de celles déléguées à des agences de publicité ou à des sociétés de relations publiques mais il est possible aussi de relever des exemples où aucune de ces options n'est efficace pour faire parvenir l'information aux ayants droit intéressés, par exemple parce que le produit offert n'est pas adapté aux besoins de ces destinataires.

6.5 Il est alors fréquent d'en arriver à des situations absurdes, où les organisations de la société civile, dans l'impossibilité d'accéder aux ressources prévues pour la promotion, sont contraintes de lancer elles-mêmes des actions informatives, et de prélever sur leurs propres moyens les ressources nécessaires pour ce faire.

6.6 Il semble donc que l'une des conditions requises pour exploiter efficacement les moyens financiers alloués à la promotion et à l'information consiste à en assurer l'accès aux organisations de la société civile, qui sont en mesure de mener des actions informatives adaptées aux besoins des destinataires et, dans bien des cas, sont disposées à réaliser des initiatives spécifiques à moindres frais.

6.7 Le Comité a conscience que la question de la promotion des fonds structurels et du Fonds de cohésion ne peut se limiter à déterminer qui en assume la responsabilité et qui l'exécute. En effet, c'est une question d'une importance fondamentale que celle des objectifs en vue desquels les ressources des fonds structurels sont engagées et des problèmes qu'ils doivent contribuer à résoudre. Le Comité estime que ce point doit indubitablement bénéficier d'un examen plus étendu et être débattu publiquement avant l'enclenchement du processus de tirage des fonds structurels et du Fonds de cohésion.

7. **La mise en oeuvre des fonds structurels**

7.1 Dans ses avis antérieurs, le Comité avait déjà signalé toute l'importance des subventions globales. Il souhaite souligner ici qu'il trouve inquiétant que parmi les dix nouveaux États membres, la République tchèque soit le seul à avoir introduit le système des subventions globales — et même dans ce pays, un ensemble de barrières formelles introduites par l'administration publique a sensiblement limité la portée du mécanisme. Craignant que ce type de schéma ne se réitère au cours de la prochaine période de programmation, il tient à signaler que l'expérience des pays qui ont exploité cette possibilité est très positive, notamment lorsqu'il s'agit d'atteindre des groupes particulièrement défavorisés, du fait, par exemple, d'un chômage de longue durée.

7.2 Un second point, déjà relevé précédemment par le Comité, concerne l'accès des organisations de la société civile à l'assistance technique. Le Royaume-Uni offre l'exemple d'un pays qui a utilisé une grande partie du budget assigné à

l'assistance technique, y compris en ce qui concerne le Fonds européen de développement régional, pour associer ce type de groupements au processus de mise en oeuvre des fonds structurels. En effet, l'assistance technique y a servi à financer, pour ne mentionner que cet exemple, les actions d'organismes faîtiers, qui dispensent aux organisations non gouvernementales des conseils et des prestations de formation, afin qu'elles puissent ensuite s'engager dans la réalisation de programmes et de projets soutenus par les moyens des fonds structurels. Ce cas de figure n'est néanmoins pas attesté dans tous les pays. Aussi le Comité estime que là où pareille pratique n'a pas cours, il conviendra de reconnaître sans détours que les organisations de la société civile sont habilitées à se porter candidates à l'obtention des ressources d'assistance technique ([13]).

7.3 Le Comité est également désireux de noter que l'obligation du cofinancement des projets sur des fonds publics peut placer les organisations de la société civile dans une situation inconfortable. Elle a en effet pour conséquence de restreindre l'accès aux moyens disponibles au titre des fonds structurels, et, en corollaire, réduit les possibilités de réaliser des projets. Le Comité entend affirmer très clairement qu'à son estime, les fonds propres — privés — des organisations de la société civile devraient pouvoir servir à cofinancer (à l'échelle des États membres) des projets soutenus par les fonds structurels. Le Comité lance un appel pour que cette disposition soit étendue pour couvrir également les organisations non gouvernementales, qui assument dans bien des cas le rôle d'exécutants de projets financés grâce aux fonds structurels.

7.4 Le Comité souhaite également attirer l'attention sur la garantie à apporter que dans les programmes opérationnels, les organisations de la société civile soient rangées d'emblée parmi les bénéficiaires finaux, car cette pratique n'est malheureusement pas généralisée. Pourtant, les leçons à tirer de certains pays, comme l'Espagne, dans lesquels ces organisations ont pu utiliser les ressources disponibles démontrent que ces intervenants sont très efficaces, notamment dans les domaines de la lutte contre l'exclusion sociale, de l'essor du tourisme et du développement local. Le Comité est d'avis que les autoriser à réaliser des projets financés grâce aux fonds structurels revêt une importance encore plus singulière au moment où il s'agit d'atteindre les objectifs fixés dans le cadre de la stratégie de Lisbonne et des orientations stratégiques pour 2007-2013.

7.5 Le Comité a conscience que le type de projets pour lesquels un cofinancement est octroyé revêt une importance décisive pour la concrétisation de la politique de cohésion. Ce sont eux qui, dans les faits, contribueront — ou ne réussiront pas — à assurer une plus grande cohésion socio-économique. La thèse que défend le Comité est que les instances responsables du processus de sélection des projets peuvent tirer profit des compétences des organisations de la société civile, et de leur parfaite connaissance des besoins locaux et régionaux, tout en étant particulièrement attentives aux conflit d'intérêts qui peuvent se présenter à cette occasion.

8. **Suivi et évaluation des ressources**

8.1 Le Comité est fermement convaincu que le suivi et l'évaluation constituent des éléments très importants du processus de mise en œuvre des fonds structurels, qui garantissent non seulement une gestion efficace des moyens financiers mais également la réalisation des objectifs et des résultats prévus en matière de politique de cohésion. Dans la logique de cette observation, il y a lieu de consentir tous les efforts pour que dans les États ou cette pratique n'est pas encore généralisée, les organisations de la société civile puissent présenter elles aussi leur appréciation concernant la phase d'application et les réalisations engrangées et qu'il en soit tenu compte lors de la prise de décision. À cette fin, il est indispensable que les comités qui suivent la mise en œuvre des cadres de référence stratégiques nationaux et les différents programmes opérationnels incluent des représentants des organisations de la société civile.

8.2 Dans l'avis qu'il a consacré en 2003 ([14]) au thème du principe du partenariat, le Comité avait déjà souligné que les informations émanant de différents pays et concernant la composition des comités de suivi variaient considérablement et bien que son intention ne soit pas de pousser à l'uniformisation des options qui sont appliquées, il souhaiterait néanmoins avoir l'assurance que tous les États membres appliquent certaines normes minimales.

8.3 Les nouveaux adhérents, comme la Pologne ou la République tchèque, sont pratiquement parvenus à assurer la participation des organisations de la société civile dans tous les comités de suivi. Les organisations non gouvernementales ont elles-mêmes proposé une procédure de sélection des délégués, qui prévoyait un appel à présenter des candidats dotés des qualifications requises, un vote par Internet et la désignation de ceux qui avaient obtenu le plus de voix. Le Comité est conscient que ces conditions ne prévalent pas dans tous les États membres. De surcroît, même ces réalisations positives, qui sont bien souvent issues d'actions de protestation, ne garantissent pas que l'on obtienne des résultats semblables lors de la période de programmation suivante. Loin de procéder de la nécessité de respecter des principes clairement énoncés, l'ampleur et la qualité de l'implication des représentants de la société civile en effet, sont à l'heure actuelle hautement tributaires du bon vouloir de chaque gouvernement. Le Comité estime qu'à l'avenir, la prise en compte du rôle des organisations de la société civile par les pouvoirs nationaux et régionaux dépendra d'une part de l'obligation qui sera faite de respecter des dispositions concrètes (ou des orientations), et d'autre part, des capacités des organisations mêmes de la société civile, principalement non gouvernementales, à s'auto-organiser et à désigner leurs représentants. Le CESE souligne que la place des acteurs de la société civile et le respect de leur rôle par les autorités étatiques ne peut s'acquérir que par une représentativité incontestable, qui confère légitimité et donc éligibilité aux programmes des fonds structurels dédiés à leur activité.

8.4 Le Comité est également d'avis qu'il conviendrait de s'attacher à tout prix à renforcer l'efficacité des comités de suivi, de manière à ce qu'ils ne se réduisent pas à de simples organes formels et, comme on le constate dans beaucoup de cas, à des enceintes où l'on se contente de venir présenter des décisions qui ont déjà été arrêtées par l'administration publique. Il vaudrait la peine de s'assurer qu'ils jouent véritablement un rôle de forums où sont menés des débats et recherchées les solutions les plus avantageuses. Selon le Comité, une des méthodes pour y parvenir consisterait à ménager la participation des organisations de la société civile à cette discussion, où elles sont susceptibles d'apporter un angle de vue inédit.

([13]) Avis sur la «Proposition de Règlement du Conseil portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion», JO C 255 du 14 octobre 2005, p.79.

([14]) Avis du CESE sur le «Partenariat pour la mise en oeuvre des fonds structurels», JO C du 14 janvier 2004, p. 21.

8.5 Le Comité fait remarquer que parmi les problèmes le plus fréquemment relevés en ce qui concerne la participation au suivi des fonds structurels figurent également l'accès limité aux documents, l'insuffisance des ressources financières, qui n'atteignent pas le niveau indispensable à l'exercice de ces fonctions, ou encore l'utilisation d'un système opaque pour la désignation des représentants des organisations de la société civile. Le Comité considère que les observations de ce type constituent un signal d'une haute importance, qui invite à accomplir des efforts afin de changer la donne dans la prochaine période de programmation. Il estime que les Comités économiques et sociaux nationaux et/ou régionaux, là où ils existent, pourraient être une ressource-conseil aux organisations de la société civile qui les solliciteraient dans ce sens.

8.6 Le Comité est également d'avis que les représentants des organisations de la société civile dans les comités de suivi doivent bénéficier de formations et du remboursement des frais encourus, par exemple pour leurs déplacements, de manière à garantir qu'ils soient en mesure de remplir efficacement leur mission.

9. **Demandes du Comité**

9.1 Le Comité a déjà élaboré, et à maintes reprises, des avis sur la politique de cohésion et les fonds structurels, dans lesquels il insiste sur le rôle capital des organisations de la société civile. Nombre d'autres institutions se sont également exprimées sur cette question. Le troisième rapport de cohésion notant qu'«afin d'améliorer la gouvernance, les partenaires sociaux et les représentants de la société civile devront, au moyen de mécanismes adaptés, s'engager davantage dans la conception, la mise en oeuvre et le suivi des interventions», le Comité nourrit l'espoir que cette position trouvera une traduction dans les règlements tels qu'ils seront adoptés en définitive, ainsi que dans la prochaine période de programmation. Il escompte également que la Commission européenne élaborera à l'intention des États membres certaines orientations qui se fonderaient sur les observations contenues dans le présent avis.

9.2 Le Comité estime qu'il serait très opportun de procéder à un examen spécifique des solutions qui sont actuellement adoptées par les États membres afin de garantir une mise en oeuvre efficace du principe de partenariat. Il réfléchit également à la possibilité de créer au sein de ses structures un observatoire du partenariat.

9.3 Le Comité réalise cependant que la prise en compte de ses recommandations et de ses demandes dépendra essentiellement des États membres. Aussi invite-t-il les pouvoirs publics, tant nationaux que régionaux, à garantir une participation accrue des organisations de la société civile au processus de mise en œuvre de la politique de cohésion, quelle que soit la forme que prendront les règlements adoptés.

10. **Compte tenu des observations susmentionnées, le Comité formule les recommandations suivantes à l'attention de la Commission et du Conseil et lance un appel aux États membres (pouvoirs nationaux et régionaux), ainsi qu'aux organisations de la société civile:**

10.1 *Programmation au niveau communautaire*

— Le Comité, qui remplit de longue date une mission consultative auprès de la Commission européenne, du Parlement et du Conseil, souhaite souligner que dans son action il s'efforce d'associer à ses travaux d'autres organisations, afin que ses avis tiennent compte de la manière la plus large possible des observations et des positions des représentants de la société civile.

— Dans son avis concernant la représentativité des organisations européennes de la société civile, le Comité a présenté certains critères fondamentaux et lancé une invitation pour que les résultats de ces travaux soit mis à profit ([15]). Avec une définition claire de la représentativité, les organisations de la société civile disposeraient d'une légitimité plus forte qu'aujourd'hui, pour participer aux différentes étapes du processus de mise en œuvre de la politique de cohésion.

— Le Comité propose que l'on complète les orientations stratégiques pour les années 2007-2013 en définissant le cadre qui servira à impliquer les organisations de la société civile.

— Le Comité espère que dans la disposition prévue par les règlements généraux, dans leur version d'avril 2006 à propos de la consultation au niveau de la Communauté, le droit d'y participer est également garanti aux autres organisations européennes représentatives.

— Le Comité invite la Commission et le Conseil à souligner expressément, dans les règlements relatifs à la coopération transfrontalière, que les organisations de la société civile peuvent être des partenaires essentiels des actions entreprises.

— Le Comité presse la Commission de promouvoir et de respecter les normes minimales relatives aux consultations pour la politique de cohésion, ainsi que de recourir dans une plus large mesure aux médias électroniques.

10.2 *Programmation au niveau national*

— Le Comité demande à la Commission d'énoncer des indicateurs concernant le processus de consultation sur les documents de stratégie et de programmation qui sont élaborés au sein des États membres. À cet égard, il juge que la présentation du plan des consultations de la société n'est pas le seul élément qui compte vraiment mais qu'il est également important que des informations soient transmises en retour quant à son exécution.

— Le Comité encourage les États membres, en l'occurrence leurs pouvoirs nationaux ou régionaux, en charge de l'élaboration des documents de programmation, à assumer la tâche de mener un processus de consultation correct, en prenant en considération des facteurs tels que des délais convenables pour que les organisations intéressées de la société civile formulent leurs remarques, l'accessibilité des documents à consulter, le compte rendu du déroulement de la procédure ou l'établissement d'un registre des observations et avis exprimés.

([15]) Afin de pouvoir être considérée comme représentative, une organisation européenne devrait remplir neuf critères:
- — être dotée d'une structure durable au niveau européen,
- — avoir un accès direct à l'expertise de ses membres,
- — représenter des intérêts généraux, conformes aux intérêts de la société européenne,
- — être composée d'organisations qui, au niveau de leurs États membres respectifs, sont considérées comme représentatives des intérêts concrets qu'elles défendent,
- — réunir des organisations issues d'une grande majorité des États membres,
- — introduire l'obligation de rendre compte («*accountability*») aux membres de l'organisation,
- — disposer d'un mandat de représentation et d'action au niveau européen,
- — être indépendante et ne pas être soumise à des directives émanant d'intérêts extérieurs,
- — être transparente, en particulier pour ce qui concerne ses finances et ses processus décisionnels internes.

— Le Comité encourage les organisations de la société civile à prendre notamment une part active dans le processus de consultation.

— Le Comité incite les États membres et leurs pouvoirs nationaux et régionaux en charge de la préparation des documents de programmation à prêter une oreille attentive aux avis et remarques formulés par les organisations de la société civile et à les prendre en compte dans les documents qui sont élaborés.

10.3 *Promotion des fonds structurels*

— Le Comité a la conviction que les États membres, ainsi que les pouvoirs régionaux, devraient exploiter dans une plus large mesure le potentiel que recèlent les organisations de la société civile et les associer à l'élaboration des plans de promotion et soutenir les initiatives qui émanent de la base, en affectant à cette fin des moyens financiers adéquats, disponibles pour les actions de promotion et d'information concernant les fonds structurels.

— Le Comité appelle les organisations de la société civile qui oeuvrent au niveau national ou régional à s'associer activement aux activités déployées pour informer leur environnement sur les objectifs poursuivis par la politique de cohésion et les possibilités offertes par les fonds structurels.

10.4 *Mise en oeuvre des fonds structurels*

— Le Comité estime qu'il convient de déployer des efforts afin d'inciter les États membres à exploiter le mécanisme des subventions globales. L'acteur le plus approprié pour cette entreprise semble être la Commission européenne, sans oublier les organisations de la société civile qui sont actives dans chaque État.

— Le Comité invite les États membres, notamment ceux qui n'ont pas opté jusqu'à présent pour l'introduction du mécanisme des subventions globales, à tirer profit des bonnes pratiques des autres pays de l'Union en ce qui le concerne et à l'appliquer chez eux au cours de la période 2007-2013.

— Le Comité est d'avis qu'il convient de déployer tous les efforts possibles afin que les organisations de la société civile qui sont éligibles au sens du paragraphe 2.2 du présent avis aient accès aux moyens financiers au titre de l'assistance technique.

— Compte tenu du rôle positif que sont susceptibles de jouer les organisations de la société civile qui sont éligibles au sens du paragraphe 2.2 du présent avis, le Comité incite les pouvoirs nationaux et régionaux des États membres à simplifier les procédures en ce qui concerne la procédure de demande de ressources financières au titre de l'assistance technique.

— Le Comité lance également un appel aux États membres pour que dans l'élaboration des budgets, les fonds propres des organisations de la société civile qui sont éligibles au sens du paragraphe 2.2 du présent avis, qu'il s'agisse des partenaires sociaux ou des organisations non gouvernementales, soient pris en compte en tant qu'élément de cofinancement des projets.

— Le Comité exhorte les États membres à ranger d'emblée parmi les bénéficiaires finaux dans les programmes opérationnels les organisations de la société civile qui sont éligibles au sens du paragraphe 2.2 du présent avis. Dans le même temps, il demande à la Commission de vérifier que les documents présentés par les États membres garantissent aux organisations de la société civile la possibilité d'accéder aux fonds structurels.

— Le Comité engage les États membres à tirer profit, lors de la sélection des projets, des connaissances et de l'expérience des organisations de la société civile qui sont éligibles au sens du paragraphe 2.2 du présent avis, tout en soulignant qu'il faut s'efforcer d'éviter les conflit d'intérêts qui peuvent survenir.

— Le Comité fait également remarquer qu'il est nécessaire de supprimer ou d'adoucir certaines restrictions de nature formelle ou technique qui entravent l'utilisation des fonds structurels par les organisations de la société civile qui sont éligibles au sens du paragraphe 2.2 du présent avis.

10.5 *Suivi et évaluation de l'utilisation des ressources*

— Le Comité est d'avis que la Commission devrait émettre des orientations concernant les principes de la participation des organisations de la société civile organisée au processus de suivi et d'évaluation et, en particulier, leur prise en compte de plein droit dans la composition des comités de suivi, tout en veillant à l'indispensable préservation de l'objectivité et l'impartialité en ce qui concerne les individus et les organisations qui y participent.

— Le Comité escompte que le retour d'information sur la manière dont le principe de partenariat est mis en oeuvre pour les comités de suivi constituera une des composantes du rapport présenté par les États membres.

— Le Comité exhorte les États membres à garantir aux représentants des organisations de la société civile l'accès à des formations qui donnent l'assurance qu'ils assumeront efficacement la fonction de membres des comités de suivi.

Le Comité incite les organisations de la société civile à maintenir des contacts réguliers avec leurs représentants dans les comités de suivi et à assurer un flux d'information bidirectionnel.

Bruxelles, le 6 juillet 2006.

La Présidente

du Comité économique et social européen

Anne-Marie SIGMUND

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil relatif à la constitution d'une entreprise commune pour la réalisation du système européen de nouvelle génération pour la gestion du trafic aérien (SESAR)»

[COM(2005) 602 final — 2005/0235 (CNS)]

(2006/C 309/27)

Le 4 janvier 2006, le Conseil a décidé, conformément à l'article 171 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 30 mai 2006 (rapporteur: M. McDonogh).

Lors de sa 428e session plénière des 5 et 6 juillet 2006 (séance du 5 juillet 2006) le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 37 voix pour, 1 voix contre et 3 abstentions.

1. **Introduction**

1.1 Le programme SESAR constitue le volet technologique de l'initiative «Ciel unique européen», lancée en 2004 dans le but de réorganiser le contrôle du trafic aérien. Ce programme introduira des nouvelles technologies de communication, de contrôle et de traitement de l'information entre le sol et les avions, ce qui permettra d'optimiser le travail des contrôleurs aériens et des pilotes. Actuellement, alors que le poste de pilotage devient de plus en plus automatisé, les contrôleurs et les pilotes communiquent encore par radio.

1.2 SESAR est un système européen de nouvelle génération pour la gestion du trafic aérien, qui sera vital pour gérer la croissance du trafic aérien. SESAR renforcera la sûreté et les performances environnementales du transport aérien et permettra à l'Europe de rester en première ligne dans le marché mondial de l'aviation. La Commission développera ce grand projet industriel en collaboration avec Eurocontrol et des partenaires industriels.

1.3 L'Europe possèdera l'infrastructure de contrôle aérien la plus efficace au monde. Grâce à l'accroissement de l'efficacité du transport aérien, la valeur actualisée nette de SESAR s'élèverait à 20 milliards d'euros. Les effets directs et indirects du projet sont estimés à 50 millions d'euros. Le projet créera près de 200 000 emplois hautement qualifiés.

1.4 Les prévisions de croissance du trafic aérien en Europe révèlent que, d'ici 2025, le trafic augmentera de manière significative. Cette croissance ne sera possible que si l'infrastructure du contrôle aérien est complètement remaniée pour pouvoir optimiser les routes aériennes et éliminer les encombrements. SESAR améliorera également la sécurité du transport aérien, qui est actuellement desservie par le vieillissement des technologies et la fragmentation du contrôle aérien.

1.5 La Commission européenne et Eurocontrol ont financé conjointement un contrat de 43 millions d'euros (50,5 millions de dollars) attribué à un consortium of 30 compagnies aériennes, organisations de navigation aérienne et constructeurs aérospatiaux. Le contrat couvre la phase de définition du projet de recherche en matière de gestion du trafic aérien dans le ciel unique européen, connu précédemment sous le nom de SESAME et rebaptisé aujourd'hui SESAR. La phase de définition de deux ans inclura non seulement la conception du futur système de gestion du trafic aérien (ATM), mais également un calendrier pour son introduction d'ici 2020.

1.6 Le coût total de la phase de définition, y compris le contrat de 43 millions d'euros, s'élèvera à 60 millions d'euros. La Commission européenne et Eurocontrol supportent chacun la moitié des coûts, la contribution d'Eurocontrol incluant des liquidités, l'expertise du personnel et la recherche. La commission européenne a déclaré que la phase de développement nécessitera environ 300 millions d'euros par an, financés par la Commission, l'industrie et Eurocontrol. Les 200 millions par an consacrés actuellement à la recherche et développement ATM seront affectés au programme SESAR.

1.7 La phase de définition est entièrement financée par la Commission et Eurocontrol. En ce qui concerne la phase de développement, il est prévu que l'ensemble de l'industrie finance un tiers du programme, ce qui représente environ 100 millions d'euros par an pendant sept ans. La contribution de l'Union européenne s'élèvera à 100 millions par an, il en sera de même pour celle d'Eurocontrol.

1.8 La manière dont l'industrie se répartira le financement des 100 millions annuels n'est pas encore claire. Il convient de définir la contribution de l'industrie, mais tout d'abord il y a lieu de résoudre des problèmes délicats tels que les droits de propriété intellectuelle (DPI), les clauses de concurrence, etc.

1.9 Toutefois, le niveau actuel des dépenses R&D dans le cadre de la gestion du trafic aérien donne une idée du montant que l'industrie investira dans le programme SESAR. Ces dépenses s'élèvent à 200 millions d'euros par an, dont environ 75 millions d'euros sont fournis par les prestataires de services de navigation aérienne (ANSP). Une partie importante de cet argent sera destinée au programme SESAR au lieu d'être utilisé de manière fragmentée.

1.10 Sont associés au projet: les centres de recherche et développement s'occupant de gestion du trafic aérien, la conférence des directeurs militaires d'Eurocontrol (EURAMID), l'Administration britannique de l'aviation civile (CAA), des entreprises non européennes (Boeing, Honeywell, Rockwell-Collins), des organisations professionnelles (la fédération internationale des associations de contrôleurs aériens (IFATCA), l'Association européenne des pilotes de ligne (ECA) et la Fédération européenne des travailleurs du transport (ETF).

1.11 Les entreprises impliquées dans la phase de définition sont les suivantes:

USAGERS: Air France, Iberia, KLM, Lufthansa, l'Association des compagnies aériennes européennes (AEA), l'Association des compagnies aériennes des régions d'Europe (ERAA), l'Association du transport aérien international (IATA), l'Association des pilotes et propriétaires d'avion (IAOPA).

PRESTATAIRES DE SERVICES DE NAVIGATION AÉRIENNE (ANSP): Aéroports espagnols et navigation aérienne, Espagne (AENA), Austrocontrol, DFS, Direction des services de navigation aérienne, France (DSNA), le prestataire italien de services de navigation aérienne ENAV, le gestionnaire suédois d'aéroport Luftfartsveket (LFV), l'opérateur du contrôle du trafic aérien des Pays-Bas Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL), les services britanniques de la navigation aérienne (NATS), NAV.

AÉROPORTS: Aéroports de Paris, BAA, Fraport, Amsterdam, Munich, AENA, LFV.

INDUSTRie: Airbus, BAE Systems, le groupe aéronautique et de défense européen EADS, Indra, Selex, Thales ATM, Thales Avionics, et Air Traffic Alliance.

2. **Recommandations et observations**

2.1 Toute initiative permettant de moderniser le contrôle du trafic aérien en Europe doit être accueillie favorablement et considérée comme une démarche constructive.

2.2 Il devrait s'ensuivre une gestion plus efficace des couloirs aériens, des économies accrues en carburant et une réduction des temps de vols pour les voyageurs.

2.3 La création de blocs d'espace aérien fonctionnels (FAB) devrait permettre d'optimiser l'utilisation de l'espace tout en respectant les accords régionaux ainsi que les conditions de vie et les intérêts des communautés locales (villes et villages) situées sous les blocs d'espace aérien.

2.4 Étant donné qu'il évite la duplication des activités de recherche et développement, le projet SESAR ne devrait pas engendrer d'augmentation du volume global de la contribution des usagers aériens aux efforts de recherche et développement.

2.5 Suite à l'adhésion de la Communauté européenne à Eurocontrol, la Commission et Eurocontrol ont signé un accord-cadre de coopération concernant la mise en œuvre du Ciel unique européen et les activités de recherche et développement en matière de gestion du trafic aérien, ce qui devrait améliorer tant la sécurité que l'efficacité opérationnelle des prestataires de services de navigation aérienne.

2.6 L'entreprise commune doit suivre une approche intégrée qui conjugue les efforts du partenariat public-privé à tous les niveaux (technique, opérationnel, réglementaire et institutionnel) pour assurer une transition en douceur entre la phase de définition et la phase de mise en œuvre, ainsi qu'entre la recherche et développement et le déploiement.

2.7 Il convient de revoir le financement de l'entreprise commune une fois la phase de définition achevée. Tous les acteurs devront prendre en compte l'impact des coûts supplémentaires à charge du secteur privé, financés par le biais de redevances d'usage, car cela pourrait avoir des répercussions sur les voyageurs.

2.8 Les contributions des pouvoirs publics pour la phase de mise en oeuvre du projet SESAR devraient être complétées par des contributions du secteur privé.

2.9 Compte tenu du nombre d'acteurs qui devront intervenir dans ce processus, ainsi que des moyens financiers et de l'expertise technique nécessaires, il est impératif de constituer une entité juridique capable d'assurer une gestion coordonnée des fonds affectés au projet SESAR pendant sa phase de mise en œuvre.

2.10 Les entreprises impliquées dans la phase de définition ne sont pas nombreuses et ne représentent pas l'industrie européenne de l'aviation dans son ensemble. Il conviendrait que la Commission européenne élargisse la participation aux entreprises plus petites et en particulier dans les nouveaux états membres.

2.11 SESAR nécessitera une mise en œuvre progressive. La phase finale devrait être pleinement mise en oeuvre le plus rapidement possible. Il conviendrait que la Commission définisse des objectifs clairs afin d'accélérer la réalisation du projet et de réduire la durée de la mise en oeuvre.

2.12 Les coûts du trafic aérien européen devraient se réduire grâce à l'efficacité accrue générée par le programme SESAR.

Bruxelles, le 5 juillet 2006.

La Présidente
du Comité économique et social européen
Anne-Marie SIGMUND

Avis du Comité économique et social européen sur «L'avenir des services d'intérêt général»

(2006/C 309/28)

Le 14 juillet 2005, le Comité économique et social européen a décidé, en vertu de l'article 29, paragraphe 2 de son règlement intérieur, d'élaborer un avis sur le thème: *«L'avenir des services d'intérêt général»*.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information» , chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 30 mai 2006 (rapporteur: M. HENCKS).

Lors de sa 428e session plénière des 5 et 6 juillet 2006 (séance du 6 juillet 2006), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 46 voix pour, 9 voix contre et 7 abstentions.

1. **Conclusions**

1.1 Les services d'intérêt général définis comme tels par les autorités publiques, à partir, et en référence à une action sociale et civique, répondent à des besoins fondamentaux et jouent un rôle-clé dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union et dans la réussite de la stratégie de Lisbonne.

1.2 Le Conseil européen ayant décrété une phase de réflexion sur les grands thèmes européens, il faudra que la société civile devienne un acteur déterminé et offensif pour garantir des services d'intérêt général efficaces et en faire une composante essentielle.

1.3 Le CESE réitère dès lors sa demande de définir au niveau communautaire les principes de base communs que l'on devra retrouver pour tous les SIG à retenir dans une directive-cadre et, en cas de besoin, à décliner par secteur par des directives sectorielles.

1.4 En vertu du principe de subsidiarité, chaque État membre doit pouvoir définir, par un acte officiel à notifier, les types de services régaliens ou d'intérêt national, régional ou local qui ne relèvent pas des SIEG et ne tombent pas dans le champ d'application des règles de la concurrence et des aides de l'État.

1.5 Pour les autres services d'intérêt général, la directive-cadre et les lois sectorielles doivent clairement retenir la liberté des États membres ou des collectivités locales de définir les modes de gestion et de financement, les principes et limites de l'action de la Communauté, l'évaluation de leurs performances, les droits des consommateurs et des usagers, un socle minimum de missions et d'obligations de service public.

1.6 Afin que tous ceux à qui s'adressent les SIG économiques et non économiques s'identifient avec les démarches il faudra que tous les acteurs, collectivités étatiques, régionales et communales, partenaires sociaux, organisations de consommateurs et de protection de l'environnement, organismes d'économie sociale et de lutte contre l'exclusion, etc. aient au niveau national, régional et local leur place aux côtés des régulateurs et des opérateurs dans le fonctionnement des services d'intérêt général et soient impliqués dans toutes les phases, à savoir tant lors de l'organisation que de la fixation, de la surveillance et de l'application de normes de qualité.

1.7 Au niveau européen, toutes les fois que des directives sectorielles réglementant des services d'intérêt général ont des conséquences sociales sur la qualification et les conditions de travail et d'emploi des travailleurs, les organisations de travailleurs et d'employeurs devront être consultées dans le cadre de nouveaux comités sectoriels du dialogue structuré européen.

1.8 Le caractère évolutif des services d'intérêt général, l'importance qu'ils ont dans la réalisation de la stratégie de Lisbonne, rendent indispensables une évaluation régulière, non seulement des services d'intérêt économique général pour lesquels existent des règles communautaires, mais également des services d'intérêt général au regard des objectifs de l'Union. Le CESE propose la création d'un observatoire pour l'évaluation des services d'intérêt général économiques et non économiques, composée de représentants politiques du Parlement européen, du Comité des régions et de représentants de la société civile organisée du Comité économique et social européen.

1.9 Le CESE insiste pour que les principes développés ci-avant déterminent également les positions de l'Union dans les négociations commerciales en particulier dans le cadre de l'OMC et de l'AGCS. Il serait inadmissible que l'Union européenne prenne dans les négociations commerciales internationales des engagements de libéralisation de secteurs ou d'activités, qui n'auraient pas été décidées dans le cadre des règles du marché intérieur spécifiques aux services d'intérêt général. La nécessité de maintenir la capacité des États membres à réglementer les services d'intérêt général, économiques et non économiques, dans le but d'atteindre les objectifs sociaux et de développement que s'est fixée l'Union impose d'exclure des négociations précitées les services d'intérêt général.

2. **Objet de l'avis d'initiative**

2.1 Les services d'intérêt général sont au cœur du modèle européen de société et jouent un rôle-clé dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union. Ils complètent et vont au-delà du marché unique et constituent une condition préalable au bien-être économique et social des citoyens et des entreprises.

2.2 Les services d'intérêt général, qu'ils soient économiques ou non économiques, répondent à des besoins fondamentaux et sont constitutifs d'un lien d'appartenance des citoyens à la collectivité et représentent un élément de l'identité culturelle pour tous les pays européens jusque dans les gestes de la vie quotidienne.

2.3 Au centre de toutes ces considérations figure donc l'intérêt du citoyen, dont l'exercice requiert la garantie d'accès à des services jugés essentiels et à la poursuite d'objectifs prioritaires.

2.4 Cette communauté des valeurs débouche sur une variété de modes d'organisation des services d'intérêt général d'un pays à l'autre, d'une région à l'autre et au gré des différents secteurs. La définition des services d'intérêt général peut être établie par les autorités nationales, à partir, et en référence à une action sociale et civique.

2.5 Une telle variété de situations représente un défi pour l'intégration européenne. Pour autant, loin de constituer un obstacle insurmontable elle constitue une opportunité pour créer moyennant adaptation d'un ensemble de principes applicables à tous les services d'intérêt général, un cadre apte à satisfaire l'intérêt général dans un contexte économique et social en permanente mutation.

2.6 Réaliser une interaction bénéfique entre le grand marché européen avec les impératifs de libre circulation, de libre concurrence, d'efficacité, de compétitivité et de dynamisme économique d'une part, et la prise en compte d'objectifs d'intérêt général d'autre part, s'est avéré être un processus long et complexe. De nombreux succès ont été enregistrés à cet égard, bien que certains problèmes restent encore à résoudre

3. **Historique**

3.1 Le traité de Rome n'évoque les services publics qu'à l'article 77 (devenu article 73 de l'actuel Traité) qui fait état du service public pour le secteur des transports et l'article 90.2 (devenu article 86.2 de l'actuel Traité) qui accepte des dérogations aux règles de la concurrence dans certaines conditions pour les services d'intérêt économique général.

3.2 L'article 86, paragraphe 2 du Traité CE donne aux États membres la possibilité d'instaurer un régime juridique dérogeant au droit commun, et notamment aux règles de la concurrence, en faveur des entreprises gérant un intérêt économique général: «*Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du présent traité, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté* [1]».

3.3 Sur la base de ce dernier article, la Cour de Justice des Communautés européennes reconnaît (à partir de 1993) que pour l'accomplissement de la mission particulière qui lui a été impartie, l'opérateur chargé de missions de service public puisse avoir des libertés avec les règles de concurrence du Traité, pouvant aller jusqu'à l'exclusion de toute concurrence, dans la mesure où ces restrictions sont nécessaires pour permettre à l'entreprise d'assurer le service d'intérêt économique général dans des conditions économiquement acceptables [2].

3.4 Ainsi, la Cour a constaté la compatibilité avec le Traité de l'attribution d'avantages concurrentiels sur des activités rentables, pour compenser les pertes que l'entreprise subit sur des activités non rentables, mais d'intérêt général [3].

3.5 Dans la même logique, la Cour a décidé que dans la mesure où un soutien financier d'un État doit être considéré comme une compensation représentant la contrepartie des prestations effectuées par l'entreprise bénéficiaire pour exécuter des obligations de service public, une telle intervention ne tombe pas, à certaines conditions, sous le coup des dispositions du Traité relatives aux aides d'État [4]. En même temps, la Cour précise que les services d'intérêt général — économiques comme non économiques — doivent respecter les principes généraux du traité: transparence, proportionnalité, non-discrimination, égalité de traitement.

3.6 C'est à partir de l'Acte unique de 1986, avec la création d'un marché unique, que la construction européenne a commencé à intervenir dans le champ des services d'intérêt économique général, notamment par la remise en cause des droits particuliers accordés aux opérateurs de services (publics ou privés) dans les États membres et la mise en route d'une très large libéralisation des grands réseaux de services publics.

3.7 Le traité d'Amsterdam de 1997 souligne dans son article 16 la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union ainsi que leur rôle dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale. Il demande aux institutions nationales et européennes de veiller à ce qu'ils fonctionnent «*sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions*», tout en restant largement soumis aux principes de la concurrence.

3.8 Ledit article 16 n'a pas de portée opératoire sur la politique de la commission à l'égard des opérateurs de services publics. Pourtant, le Conseil européen a décidé en mars 2000 à Lisbonne «*d'achever et de rendre pleinement opérationnel le marché intérieur*» en préconisant une libéralisation accrue dans les services publics en réseaux et d'étendre le champ de la concurrence sur les marchés nationaux, qu'il s'agisse des transports ferroviaires, des services postaux, de l'énergie ou des télécommunications.

---

[1] L'article III-166, paragraphe 2 du Traité établissant une Constitution pour l'Europe reproduit presque mot à mot l'article 86, paragraphe 2 du Traité CE.

[2] Cf. arrêts «Poste Italiane», «Corbeau», «Commune d'Almelo», «Glöckner» et «Altmark».

[3] Cf. arrêt «Glöckner» du 25.10.2001.

[4] Arrêt «Altmark» du 24.7.2003.

3.9 La Charte des droits fondamentaux proclamée à Nice en 2000, fait pour la première fois une liaison entre services d'intérêt général et droits fondamentaux. Ainsi, l'accès aux SIEG et les droits relatifs à des composantes spécifiques des services d'intérêt général (sécurité sociale et aide sociale, protection de la santé, protection de l'environnement etc.) sont reconnus dans les articles II-34 à II-36 de la Charte des droits fondamentaux.

3.10 Le Conseil européen de Barcelone, des 15 et 16 mars 2002, avait explicitement envisagé de «préciser dans une proposition de directive-cadre, les principes relatifs aux services d'intérêt économique général qui sous-tendent l'article 16 du Traité dans le respect des spécificités des différents secteurs concernés et compte tenu des dispositions de l'article 86 du traité».

4. **Contexte actuel**

4.1 Même si des avancées ont été réalisées, beaucoup de représentants de la société civile ont jugé celles-ci comme insuffisantes, au regard de l'importance des services d'intérêt général dans la vie des citoyens européens, et ont multiplié les initiatives dans le cadre de l'élaboration de la future constitution européenne pour ancrer les principes des services d'intérêt général dans les objectifs communs de l'Union, afin de promouvoir et garantir la sécurité et la justice sociale par des services de qualité fondés sur les principes de l'universalité, l'égalité d'accès, la neutralité de propriété, et des tarifs abordables.

4.2 L'article III-122 du projet traité constitutionnel devait établir les bases du droit positif dérivé sur les services d'intérêt général économique en disposant, sans préjudice de la compétence des États membres, que *«la loi européenne définit les principes et fixe* [les] *conditions», «notamment économiques et financières, qui permettent* [aux SIEG] *d'accomplir leurs missions»*.

4.3 En outre, ledit article III-122 devait reconnaître le principe de libre administration des collectivités locales et faire de la possibilité de fournir elle-même des services d'intérêt économique général un principe constitutionnel, concrétisant par là le principe de subsidiarité sur le plan des compétences respectives pour les SIEG de l'Union et des États membres.

4.4 Compte tenu du report du processus de ratification du traité constitutionnel, le CESE estime nécessaire d'engager sans plus attendre, sur la base des traités actuels, le processus d'élaboration de la directive-cadre pour les services d'intérêt général (économiques et non économiques) qu'il réclame depuis des années dans ses avis [5].

4.5 La base juridique ne peut être, aujourd'hui, autre que celle de l'achèvement du marché intérieur étant entendu que cette base doit être complétée par la prise en compte d'autres dispositions du traité, qui viennent donner un contenu précis au type de marché intérieur qui doit être celui des services d'intérêt économique général:

— l'article 16 qui donne mission à l'Union de veiller à ce que les SIEG puissent accomplir leurs missions;

— l'article 36 de la Charte des droits fondamentaux, qui demande à l'Union de respecter l'accès de tous aux SIEG;

— l'article 86 qui spécifie qu'en cas de tensions entre règles de concurrence et missions d'intérêt général, celles-ci prévalent;

— l'article 5 consacré au respect du principe de subsidiarité;

— l'article 295 qui stipule la neutralité de l'Union à l'égard de la propriété des entreprises;

— le Titre VIII sur l'emploi, compte tenu du nombre d'emplois concernés par les SIEG, directement ou induits;

— le Titre XIV sur la protection des consommateurs, qui implique des dispositions spécifiques pour les SIEG;

— le Titre XV sur les réseaux transeuropéens, qui donne des responsabilités à l'Union;

— le Titre XVI sur la compétitivité de l'industrie, qui suppose des SIEG modernes, efficaces et de qualité;

— le Titre XVII sur la cohésion économique et sociale, qui implique de compenser les déséquilibres existants;

— le Titre XIX sur la protection de l'environnement, particulièrement important pour les SIEG compte tenu de leurs externalités.

4.6 Une combinaison de ces articles permet de fonder un droit spécifique SIEG comme partie intégrante d'une directive-cadre sur tous les services d'intérêt général, tenant compte à la fois de l'achèvement du marché intérieur et des spécificités des SIEG dans le respect des objectifs du traité.

---

[5] Avis du Comité économique et social européen sur «Les services d'intérêt général», avis d'initiative, JO C 241 du 07.10.2002 p. 0119–0127; avis du Comité économique et social européen sur le «Livre vert sur les services d'intérêt général» COM(2003) 270 final, JO C 080 du 30.03.2004 p. 0066–0076; avis du Comité économique et social européen sur le «Livre blanc sur les services d'intérêt général» COM(2004) 374 final, JO C 221 du 08.09.2005 p. 0017–0021.

5. **Distinction entre services d'intérêt général et services d'intérêt économique général**

5.1 Contrairement aux SIEG, les SIG dans leur ensemble ne sont pas cités en tant que tels dans les traités.

5.2 Les services d'intérêt général de nature non économique, ne sont pas régis par des règles communautaires spécifiques et ne sont pas soumis aux règles relatives au marché intérieur, à la concurrence et aux aides d'État. Ils relèvent cependant d'une série d'objectifs de l'Union européenne (respect des droits fondamentaux, promotion du bien-être des citoyens, justice sociale, cohésion sociale etc.), indispensables à la société. Il en résulte que l'Union qui a des responsabilités dans la promotion du niveau et de la qualité de vie sur tout le territoire européen, a donc également certaines responsabilités par rapport aux instruments de mise en oeuvre des droits fondamentaux et de la cohésion sociale que sont le SIG; elle doit donc pour le moins veiller à ce que ces SIG existent et soient accessibles, abordables et de bonne qualité pour tous.

5.3 La distinction entre caractère économique et non économique reste floue et incertaine. Presque toute prestation d'intérêt général, même celle fournie à titre non lucratif ou bénévole représente une certaine valeur économique sans pour autant devoir relever du droit de la concurrence. En outre, un même service peut être à la fois marchand et non marchand. De même, un service peut avoir un caractère marchand sans que, pour autant, le marché soit à même d'assurer un service dans la logique et d'après les principes régissant les services d'intérêt général.

5.4 Il s'ensuit des ambiguïtés et contradictions entre concurrence et SIG, dont le caractère économique ou non économique reste soumis aux interprétations et revirements juridiques de la Cour de Justice des Communautés européennes, ce qui:

— fragilise la situation de nombreux opérateurs de service public, notamment ceux intervenants dans le domaine social ou dans les secteurs non marchands ou exerçant leurs activités au niveau local;

— expose les opérateurs au risque de sanctions de la part de la Commission ou de la Cour de Justice européenne,

— inquiète les citoyens/consommateurs qui craignent la disparition de services publics.

5.5 De plus il existe des ambiguïtés de terminologie entre les différentes institutions européennes. Pour la Commission la notion de service d'intérêt général couvre tous les services d'intérêt général, qu'ils soient marchands ou non, alors que pour le Parlement européen la notion de services d'intérêt général ne vise que ceux qui sont non économiques. Le CESE demande donc qu'une initiative soit prise entre les différentes institutions pour trouver un langage commun.

6. **Orientations futures**

6.1 Le Conseil européen ayant, après les référendums sur le traité constitutionnel, décrété une phase de réflexion sur les grands thèmes européens, il faudra que la société civile devienne un acteur déterminé et offensif pour garantir des services d'intérêt général efficaces et en faire une composante essentielle de l'Union.

6.2 Dans cet ordre d'idées il faut se demander quelles initiatives prendre en Europe afin d'aboutir à une combinaison harmonieuse des mécanismes de marché et des missions de services publics dans les domaines où une telle complémentarité est compatible avec les objectifs des services d'intérêt général et peut apporter une plus-value au profit de l'amélioration de la qualité de vie des citoyens européens dans une logique du modèle social européen basé sur la croissance économique, la création d'emplois et le bien-être durable.

6.3 Une des grandes particularités du modèle social est le dialogue social. L'information, la consultation et la participation des partenaires sociaux et des acteurs de la société civile constituent les conditions indispensables au maintien et à une modernisation réussie du modèle social européen; il s'agira d'aboutir à une Europe sociale, fondée sur une interaction bénéfique entre la réglementation et le dialogue social.

6.4 Tous les acteurs, collectivités étatiques, régionales et communales, partenaires sociaux, organisations de consommateurs et de protection de l'environnement, organismes d'économie sociale et de lutte contre l'exclusion, etc. ont leur place aux côtés des régulateurs et des opérateurs dans le fonctionnement des services d'intérêt général.

6.5 Il y a donc lieu de garantir que, au niveau national, régional et local, lors de la régulation des services d'intérêt général, les acteurs précités soient impliqués dans toutes les phases, à savoir tant lors de l'organisation que de la fixation, de la surveillance, du rapport coût/efficacité et de l'application de normes de qualité.

6.6 Au niveau européen, toutes les fois que les directives sectorielles ont des conséquences sociales sur la qualification et les conditions de travail et d'emploi des travailleurs, un dialogue social européen structuré doit précéder les initiatives législatives de la Commission européenne.

6.7 Dans d'autres termes, la logique de l'Article 139 du Traité CE qui charge la Commission de veiller à ce que les organisations de travailleurs et d'employeurs soient consultées à propos de la dimension sociale des politiques qu'elle propose, doit être mise en œuvre également au niveau sectoriel quand il s'agit de réglementer les services d'intérêt économique général.

6.8 Ainsi, des comités de dialogue social sectoriel structuré deviendront les garants de la promotion du dialogue social sectoriel ou intersectoriel qui doit conduire à la conclusion de conventions collectives européennes applicables pour protéger les droits des employés et leur emploi, face au dumping social et à l'emploi de personnel non qualifié.

6.9 Ceci ne devrait dispenser la Commission de procéder obligatoirement à une analyse d'impact sur le fonctionnement des services d'intérêt économique général pour chacune de ses propositions visant à modifier un des instruments de droit communautaire à vocation sectorielle ou à en instituer un nouveau dans le domaine des services d'intérêt économique général.

7. **Construire un concept européen de service d'intérêt général**

7.1 L'Europe à laquelle aspirent les citoyens est celle d'un espace de vie en commun s'attachant aux questions de qualité de vie, de solidarité, d'emploi et de création de richesses qui ne soient pas seulement matérielles. Les SIG constituent un outil indispensable pour y aboutir.

7.2 Il y a lieu, dès lors, de définir au niveau communautaire les principes de base communs que l'on devra retrouver pour tous les SIG à retenir dans une directive-cadre et, en cas de besoin, à décliner par secteur par des directives sectorielles.

7.3 L'adoption d'une directive-cadre, à vocation horizontale, est indispensable pour apporter aux opérateurs chargés de la gestion des services d'intérêt général économiques et non économiques, et aux autorités publiques, toute la sécurité juridique voulue, et aux usagers et consommateurs les garanties nécessaires.

8. **Objectifs des services d'intérêt général**

8.1 Conformément à leur rôle de pilier du modèle social européen et d'une économie sociale de marché, les SIG devront, par des interactions et intégration du progrès économique et social:

— garantir le droit de chaque habitant d'accéder à des biens ou services fondamentaux (droit à l'éducation, à la santé, à la sécurité, à l'emploi, à l'énergie et l'eau, aux transports, aux communications etc.);

— assurer la cohésion économique, sociale et culturelle;

— veiller à la justice et l'inclusion sociales, construire des solidarités, promouvoir l'intérêt général de la collectivité;

— créer des conditions de développement durable.

9. **Définition de l'intérêt général**

9.1 Il s'agira de prime abord de mettre en place un cadre institutionnel constituant une base solide pour créer une stabilité juridique quant à la distinction, au sens de la charte, entre services d'intérêt économique général et services d'intérêt général non économiques, étant entendu que la charte ne prévoit pas que les règles de concurrence et sur les aides de l'État s'appliquent à ces derniers.

9.2 Eu égard aux difficultés de définir cette notion de façon exhaustive d'une part, et au risque que comporte une approche restrictive d'autre part, cette définition devra se concentrer sur la mission particulière des services en question et sur les exigences (obligations de service public) qui leurs sont imposées pour remplir leurs fonctions et qui devront être clairement établies.

9.3 Conformément à l'article 86, paragraphe 2 du Traité CE, l'accomplissement effectif d'une mission d'intérêt général prévaut, en cas de tension, sur l'application des règles sur la concurrence, conformément à la jurisprudence communautaire.

10. **Le rôle des autorités publiques nationales**

10.1 En vertu du principe de subsidiarité, chaque État membre doit rester libre d'opérer lui-même la distinction entre services d'intérêt général de nature économique et ceux de nature non économique. Dans les cas d'erreur manifeste d'appréciation, il doit toutefois appartenir à la Commission de pouvoir intervenir.

10.2 Les États membres devront donc pouvoir définir par un acte officiel, à notifier aux institutions européennes, les types de services régaliens, relevant de raisons impérieuses d'intérêt général ou d'intérêt national, régional ou local qui ne constituent pas des SIEG et ne tombent pas dans le champ d'application des règles de la concurrence et des aides de l'État.

10.3 Sans préjudice du libre choix des autorités nationales, le CESE estime que parmi ces services d'intérêt national, régional ou communal, devront figurer les services relevant du système obligatoire d'éducation, de santé et de protection sociale, les activités culturelles, caritatives, à caractère social ou basé sur la solidarité ou des dons ainsi que les services audiovisuel et les services de distribution de l'eau et d'assainissement.

10.4 Pour les autres services, la directive-cadre sur les services d'intérêt général et les lois sectorielles doivent clairement définir les principes et modalités de régulation, qui viennent compléter le droit commun de la concurrence; cette définition législative devra permettre de procéder à l'adaptation des exigences en fonction de l'évolution des besoins et des préoccupations des usagers et des consommateurs, ainsi que des mutations de l'environnement économique et technologique.

10.5 Le CESE considère que le statut particulier de l'eau, la continuité et la pérennité des services liés à sa distribution et la politique d'investissement et tarifaire font que le secteur de l'eau relève de l'intérêt général et ne se prête pas à une libéralisation européenne systématique.

10.6 Ce cadre réglementaire devra donc garantir l'existence des services d'intérêt général, la liberté de définition et d'organisation des États membres ou des collectivités locales, le libre choix des modes de gestion ([6]) et de financement, les principes et limites de l'action de la Communauté, l'évaluation de leurs performances, les droits des consommateurs et des usagers, un socle minimum de missions et d'obligations de service public.

10.7 Ces obligations de service public, s'exprimant dans les obligations que les États membres s'imposent ou imposent aux prestataires, consistent principalement en l'égalité et la généralité d'accès, l'absence de toute discrimination, la continuité du service, la qualité, la transparence, la sécurité et la capacité d'adaptation aux évolutions nécessaires.

10.8 Dans le respect de l'article 295 du traité qui ne préjuge pas du caractère public ou privé du mode de gestion des services d'intérêt économique général et n'incite pas les États membres à la libéralisation des services, le CESE encourage les formes les plus diverses de gestion et de partenariat entre les autorités publiques, les opérateurs en charge de ces services, les partenaires sociaux ainsi que les usagers et consommateurs.

11. **Régulation**

11.1 La régulation est un processus dynamique qui évolue avec le développement du marché et les mutations technologiques.

11.2 La façon selon laquelle devra fonctionner la concurrence sur un marché libéralisé dépend des caractéristiques du secteur; elle peut se faire sous forme d'appels d'offres, de partenariats public/privé, du contrôle des prix, de la prévention d'un traitement discriminatoire d'accès au réseau, ou par la création d'une concurrence entre réseaux.

11.3 D'une comparaison entre les différents systèmes de régulation des États membres ressort qu'aucun modèle ne peut être considéré comme exemplaire car il dépend toujours de l'histoire, des institutions et des traditions de chaque pays, de la situation sectorielle ou géographique ainsi que du développement technologique d'un secteur spécifique.

11.4 Il s'agit donc de conjuguer le respect de la diversité des modes de régulation liés aux histoires, traditions et institutions, comme aux types de services, avec des objectifs communautaires précis et règles communes limitées pour aboutir à des réponses différenciées afin de promouvoir la plus grande efficacité au niveau transeuropéen, transfrontalier, national, régional, communal ou local.

11.5 Tout en privilégiant les échanges et coordinations au niveau communautaire, aucune solution unifiée ne devrait être imposée à l'échelle européenne et il revient aux États membres de définir le mode pertinent de régulation des services d'intérêt économique général, dans le respect du principe de subsidiarité et du principe de neutralité vis-à-vis du caractère public ou privé du mode de gestion d'un tel service.

12. **Évaluation**

12.1 Le caractère évolutif des services d'intérêt général, les objectifs qui leur sont assignés, et l'importance qu'ils ont dans la réalisation de la stratégie de Lisbonne, rendent indispensables une évaluation régulière, non seulement des services d'intérêt économique général pour lesquels existent des règles communautaires, mais également des services d'intérêt général au regard des objectifs de l'Union (respect des droits fondamentaux, promotion du bien-être des citoyens, justice sociale, cohésion sociale etc.).

12.2 Le CESE ne partage donc pas l'avis de la Commission ([7]) selon lequel les services d'intérêt général non économique devront rester exclus de l'évaluation horizontale des performances des SIG.

12.3 Une telle évaluation devra servir pour accroître l'efficacité des services d'intérêt général et leur adaptation aux évolutions des besoins des citoyens et entreprises et fournir aux autorités publiques les éléments leur permettant de faire les choix les plus pertinents.

12.4 Le Parlement européen avait demandé à la Commission ([8]) d'organiser le débat entre les différents lieux d'observation existants (Comité économique et social, Comité des régions, organisations du dialogue social, associations d'initiatives sur les SIG et de consommateurs). Les résultats de ce débat devraient être pris en compte et servir à définir des orientations pour l'évaluation horizontale annuelle, l'évaluation devant elle-même faire l'objet d'un débat.

12.5 Ceci implique que l'engagement pris par la Commission dans sa communication COM(2002) 331 d'associer la société civile à l'évaluation horizontale des performances des SIG notamment par la mise en place *«d'un mécanisme permanent de suivi des avis des citoyens et de leur évolution»* ne reste plus lettre morte et que — toujours selon la Commission, *«les acteurs concernés, en ce inclus les partenaires sociaux, seront consultés sur une base ad hoc au sujet des questions spécifiques»*.

12.6 Il reviendra dès lors à l'Union d'impulser la dynamique de l'évaluation, dans le respect du principe de subsidiarité, par l'élaboration, dans le dialogue avec les représentants des acteurs concernés, d'une méthode d'évaluation harmonisée à l'échelle européenne sur base d'indicateurs communs.

12.7 Cette méthode d'évaluation devra prendre en compte non seulement les résultats purement économiques, mais également l'impact social et environnemental ainsi que la préservation de l'intérêt général à long terme.

([6]) L'article 295 du Traité CE consacre le principe de neutralité en ce qui concerne la propriété publique ou privée des entreprises. COM(2004) 374 final du 12.5.2004.

([7]) COM(2002) 331 point 3.2.

([8]) Rapport du PE A5/0361/2001; rapport Werner Langen; 17.10.2001.

12.8 Ceci implique que les usagers auxquels sont destinés les services d'intérêt général économiques et non économiques disposent de moyens pour exprimer leurs besoins et aspirations, notamment en participant par le biais de leurs représentants à l'élaboration des modes d'évaluation et à l'appréciation des résultats.

12.9 Dans cet ordre d'idées, le CESE propose la création d'un observatoire pour l'évaluation des services d'intérêt général économiques et non économiques, composée de représentants politiques du Parlement européen, du Comité des régions et de représentants de la société civile organisée du Comité économique et social européen.

12.10 L'Observatoire devrait comporter un Comité de pilotage définissant les objectifs et cahiers des charges des évaluations, retenant les organismes chargés des études, examinant et donnant un avis sur les rapports. Un Conseil scientifique lui sera associé afin d'examiner la méthodologie retenue et de faire toute recommandation en la matière. Le Comité de pilotage veillera à ce que les rapports d'évaluation fassent l'objet de présentations et de débats publics dans tous les États membres, avec l'ensemble des parties prenantes concernées; cela implique que les rapports d'évaluations soient disponibles dans les différentes langues de travail de l'Union.

13. **Financement**

13.1 La sûreté du financement à long terme des investissements et des obligations de service public demeure une question essentielle pour garantir à tous, sur tout le territoire de l'Union, l'accès à des services d'intérêt général de qualité et à des prix abordables.

13.2 L'intérêt général et les obligations de service public imposées par l'autorité publique à un ou plusieurs fournisseurs d'un service d'intérêt économique général, à des conditions et spécifications déterminées, appellent des méthodes de financement appropriées.

13.3 Il incombe donc aux États membres de garantir le financement à long terme d'une part des investissements nécessaires à la continuité et à la durabilité des services, d'autre part de la compensation appropriée des obligations de service public ou de service universel; les règles communautaires doivent favoriser et non limiter ces sécurités de financement.

13.4 L'absence d'une directive européenne portant sur la définition, l'organisation et le financement des obligations de service public, laisse aux États membres toute latitude de choisir leurs méthodes de financement, conformément au principe de subsidiarité et de proportionnalité.

13.5 Les États membres doivent pouvoir recourir à une vaste diversité de modes de financement des missions et obligations de service public: compensation directe par le budget national ou celui des collectivités locales, financement sur base de solidarités sociales ou territoriales entre usages ou usagers, contributions des opérateurs et usagers, crédits d'impôts, droits exclusifs etc., instruments combinés de financement publics et privés (partenariat public/privé) surtout en matière d'infrastructures publiques générant des revenus provenant de l'exploitation.

13.6 Étant donné que les modes de financement dépendent fortement selon les États ou secteurs, en permanente mutation engendrée par l'évolution technologique, le CESE estime qu'il n'y a pas lieu au plan communautaire de restreindre les sources possibles de financement ou d'en privilégier l'un ou l'autre, mais de laisser aux États membres au niveau national, régional ou local, la flexibilité pour décider, sur base de leurs priorités politiques et de leur estimation du retour économique, de quelle manière elles veulent financer les services dont elles assument la responsabilité.

13.7 Vu toutefois les capacités de financement restreintes d'une partie des nouveaux États membres, l'Union devrait mettre à leur disposition, les moyens nécessaires pour promouvoir le développement de services d'intérêt général économiques et non économiques efficaces.

Bruxelles, le 6 juillet 2006.

La Présidente

du Comité économique et social européen

Anne-Marie SIGMUND